



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN LOS
PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENTRO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA Y
PARAESTATAL”

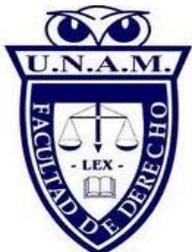
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LIZBETB JACARANDA OROZCO MACIAS

ASESOR: SATURNINO ANDRÉS BANDA ORTIZ



MÉXICO, D.F.

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 17 de octubre de 2012.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **OROZCO MACIAS LIZBETB JACARANDA**, con número de cuenta 30206851-1 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN LOS PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL"**, realizada con la asesoría del profesor Lic. Saturnino Andrés Banda Ortiz.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Lic. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional y
Amparo de la Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
P r e s e n t e

Distinguido Sr. Director:

Con toda atención me dirijo a Usted, para informarle el proceso de elaboración de la tesis profesional de la pasante en derecho **Lizbet Jacaranda Orozco Macías**, intitulada **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN LOS PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL”**, con número de cuenta 302068511, registrada en el Seminario, a su digno cargo, que con su autorización he tenido el agrado de dirigir.

En mi opinión, el trabajo cumple con todos los requisitos correspondientes y contiene un análisis extenso, puntual y objetivo sobre el **análisis jurídico**; contiene argumentos sólidos, opiniones fundamentadas, conclusiones viables y una amplia bibliografía. Se trata de un tema de suma importancia y de la mayor actualidad para México.

Sobre el particular, hago de su amable conocimiento que el trabajo referido, ha sido concluido, corregido y revisado en su totalidad, es una investigación de calidad. Considero que es una tesis que demuestra que nuestra facultad y nuestro Seminario están preparando a abogados de alta calidad jurídica.

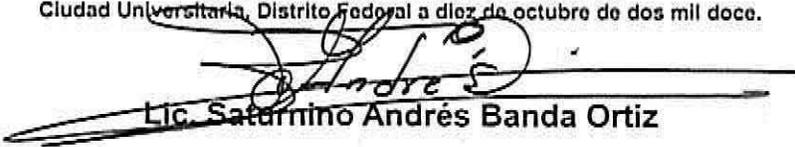
Si Usted lo considera pertinente, podría expedirse el oficio de aprobación de tesis para el inicio de los trámites correspondientes.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y el testimonio de mi personal afecto.

A t e n t a m e n t e

“Por mi raza hablará el espíritu”

Ciudad Universitaria, Distrito Federal a diez de octubre de dos mil doce.


Lic. Saturnino Andrés Banda Ortiz

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo felicidad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me abrió sus puertas y permitió mi estancia en la Facultad de Derecho, donde cursé mis estudios de licenciatura, que significó una valiosa oportunidad para mi formación profesional y personal.

A mi madre, porque gracias a su cariño, guía y apoyo llegué a realizar uno de los anhelos más grandes de mi vida, fruto del inmenso apoyo, amor y confianza que en mí se depositó y con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir y por lo cual le agradezco eternamente.

De igual forma, quiero agradecer a mi esposo, por su amor y comprensión que fueron fundamentales para lograr éste y otros proyectos más.

Por último, quiero expresar mi agradecimiento a todas y cada una de las personas que contribuyeron de una u otra manera en la elaboración de esta tesis.

ÍNDICE

Introducción.	1
CAPÍTULO PRIMERO. De la Administración Pública Federal.	3
1.1. Concepto de Administración Pública Federal.	3
1.1.1. Características y Atribuciones de la Administración Pública Federal.	5
1.1.2. División de la Administración Pública Federal.	7
1.1.2.1. Centralizada.	7
1.1.2.2. Desconcentrada.	10
1.1.2.3. Descentralizada.	11
1.2. De los Recursos Económicos de que dispone la Administración Pública Federal.	13
1.2.1. Concepto de Recursos Económicos.	13
1.2.2. Características.	15
1.2.3. Naturaleza Jurídica de los Recursos Económicos.	16
1.2.3.1. De los Recursos Económicos Privados.	16
1.2.3.2. De los Recursos Económicos Públicos.	17
1.2.3.3. De la Recaudación de los Recursos Económicos.	18
1.2.4. Antecedentes en México de los Recursos Económicos utilizados en la Administración Pública Federal a través de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.	19
1.2.5. Presupuestación de los Recursos a cargo de las Dependencias y Entidades.	22
1.2.6. Concepto de Presupuesto.	22
1.2.7. Función e Importancia del Presupuesto en la Administración Pública Federal.	23

1.2.8	Objetivos y Finalidades del Presupuesto.	24
1.3	Del Procedimiento para la Aprobación del Presupuesto por parte del Poder Legislativo.	25
1.3.1	De las Necesidades de las Dependencias y Entidades.	26
1.3.2	De los Anteproyectos de Presupuesto de las Dependencias y Entidades.	27
1.3.3	De la Aprobación por parte del Poder Legislativo.	28
1.3.4	De la difusión del Presupuesto Aprobado y Notificaciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.	29
1.3.5	De los Programas Anuales de Adquisiciones y Obra Pública.	29
1.3.5.1	De los subejercicios y sobreejercicios.	30
1.3.6	Los Montos de Actuación que deben aplicarse en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.	32
1.3.7	De los procedimientos de Contratación.	33
1.3.8	Del Registro, Control y Revisión de las Autoridades Responsables	35
CAPÍTULO SEGUNDO.		
Artículo 134 Constitucional.		36
2.1	De los Recursos Públicos – Económicos en la Administración Pública Federal.	36
2.1.1	De los Programas y Presupuestos para el Ejercicio de los Recursos.	37
2.1.2	De las Dependencias y Entidades que disponen de Recursos Públicos.	38
2.1.3	De la Administración de los Recursos.	39

2.1.3.1 De Eficiencia, Eficacia, Economía, Transparencia y Honradez al utilizar los Recursos Públicos.	41
2.1.3.2 De los Resultados del Ejercicio de los Recursos Públicos.	47
2.2 Evaluación del Ejercicio de los Recursos a cargo de las Instancias Técnicas.	48
2.2.1 Facultades que tienen las Instancias Técnicas para la Evaluación de Ejercicios.	49
2.3 De la Licitación Pública.	50
2.3.1 Del Concepto y Características.	50
2.3.2 Del Procedimiento para llevar a cabo una Licitación Pública.	52
2.3.3 De los Principales Contratos Celebrados por medio de Licitación en México.	57
2.3.3.1 De las Adquisiciones.	57
2.3.3.2 De los Arrendamientos y Enajenación de Bienes.	58
2.3.3.3 De la Prestación de Servicios.	59
2.3.3.4 De la Obra Pública.	59
2.4 Responsabilidad de los Servidores Públicos.	60
2.4.1 Del artículo 108 Constitucional.	62
2.4.2 Características del Incumplimiento de la Legislación aplicable.	63
2.4.3 Sanciones que se imponen a un Servidor Público.	66
CAPÍTULO TERCERO.	
Los Proyectos para la Prestación de Servicios.	70
3.1 Concepto.	70
3.2 Características.	82

3.3 Antecedentes de los Proyectos para la Prestación de Servicios en México.	84
3.4 Medios de Contratación.	111
3.4.1 Licitación Pública.	112
3.5 De los Recursos Públicos en los Proyectos para la Prestación de Servicios.	112
3.5.1 El Contrato.	113
3.5.2 Inversión a cargo del Sector Privado dentro del Proyecto para la Prestación de Servicios.	115
3.5.2.1 Recuperación de la Inversión por el Sector Privado de los Recursos en el Desarrollo del Proyecto para la Prestación de Servicios.	115
3.5.3 Del Desarrollo de un Proyecto para la Prestación de Servicios.	116
3.5.4 Medios para la Solución de Controversias en los Proyectos para la Prestación de Servicios.	117
3.6 Crítica a los Proyectos que se han llevado a cabo en México hasta el 2010.	121

CAPÍTULO CUARTO.

Propuesta de Reforma al Artículo 134 Constitucional. 123

4.1 De los Recursos Económicos provenientes del Sector Privado.	123
4.1.1 Naturaleza de los Recursos Privados.	124
4.2 Propuesta de Incorporación a la Constitución.	124
4.2.1 Supuesto en el que los Recursos Privados deban ser considerados Públicos.	126

4.2.1.1 Proyectos para la Prestación de Servicios.	127
4.2.2 Facultades de los Organismos, Dependencias o Entidades para administrar dichos Recursos Público – Privados.	128
4.3 Cumplimiento Constitucional de la Presupuestación y el Ejercicio de los Recursos Públicos – Privados.	129
4.4 Procedimiento que deben seguir los Recursos Públicos – Privados para su aprobación en el Congreso de la Unión y Publicación en el Diario Oficial de la Federación, como parte del Presupuesto Federal.	131
4.5 Finalidad de llevar a Nivel Constitucional los Recursos Público – Privados.	132
4.6 Texto que debe ser Incorporado al Artículo 134 Constitucional.	132
Conclusiones.	136
Bibliografía	140

INTRODUCCIÓN

Al hablar de recursos económicos, se debe considerar siempre que el objetivo de los mismos es que permitan satisfacer las necesidades, sin embargo, tratar con recursos públicos, es hablar de los intereses de la sociedad; que a pesar de que sabemos que dentro de la Administración Pública se debe velar por el buen uso de los mismos, a través de la planeación, programación y presupuestación, en cumplimiento de las leyes que le son aplicables, no en todas las ocasiones se tienen claramente establecidos los parámetros para la buena administración de los recursos, ya que en ocasiones existen vacíos jurídicos que dejan indefensa a la Administración Pública para cumplir con sus objetivos.

El Estado, requiere de procedimientos previamente establecidos para allegarse de los bienes que son necesarios para cumplimentar sus objetivos, entre los cuales tenemos a la Licitación Pública como medio de contratación por excelencia; ésta apoya a las diversas Dependencias y Entidades para encontrar las mejores condiciones para la adquisición de bienes o servicios; sin embargo, existe una amplia gama de cuestiones que pueden ser licitadas.

Dentro del presente trabajo, hablaré de los Proyectos para la Prestación de Servicios, los cuales son una forma de inversión a largo plazo, con el propósito de crear o desarrollar infraestructura productiva o la prestación de servicios públicos, siempre en cumplimiento a los objetivos de la Administración Pública y a la propia naturaleza del proyecto, obteniendo las mejores condiciones posibles.

Si bien es cierto, el legislador trata de cubrir la totalidad de posibles situaciones que se presenten dentro de la legislación, en ocasiones, como ya se mencionaba, se dejan vacíos jurídicos que deben ser subsanados al presentarse los supuestos previstos, en donde se complica la aplicación de la normatividad creada. Es por ésta y muchas razones más, que nuestra legislación debe ser revisada,

adicionada y en ocasiones hasta reformada, para que la Administración Pública tenga en su mano todas las herramientas suficientes para cumplimentar los fines para los cuales se creó.

Al desarrollar el trabajo de investigación que presento, observé que en un proyecto de inversión, como lo son los Proyectos para la Prestación de Servicios se habla de un contrato multianual, el cual debe cumplir con la planeación, programación y presupuestación que la ley exige, debemos adjudicarlos por medio de Licitación Pública y ejercer el presupuesto en tanto tengamos disponible para su contratación; luego entonces, es tan solo un contrato más que se está celebrando, sin embargo, éste repercutirá a diversos ejercicios fiscales, por ello debemos tener mayor cuidado al buscar las condiciones más benéficas para el Estado.

Debemos mirar entonces con una lupa cada aspecto que pueda significar una controversia, por lo tanto a través de la presente tesis retomaré los puntos clave que deben ser señalados en relación a los recursos económicos aportados dentro de un proyecto de inversión, como lo es en un Proyecto para la Prestación de Servicio; el procedimiento por el que pasan esos recursos para finalmente celebrar el respectivo contrato para la satisfacción de los objetivos implementados, proponiendo además una adición a nuestra Carta Magna para la protección de los recursos económicos dentro de los medios de contratación que se ejerzan.

CAPÍTULO PRIMERO

De la Administración Pública Federal.

1.1.1 Concepto de Administración Pública Federal. Características y Atribuciones de la Administración Pública Federal.

Antes que nada definiré que es la Administración, en la que el verbo en español “administrar”, proviene del latín *ad*, traducible como “hacia”, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de “*manus*” (mano) y *trahere* (traer); por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.

Por ello, la administración pública puede ser considerada como una organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial, pero, siempre formando parte de las relaciones entre todas instituciones del Estado y con los particulares; esto, debido a que se distingue por adaptarse y cambiar de acuerdo a los intereses de la sociedad.

La administración pública es estudiada por el derecho administrativo, que como principios del derecho público serán los encargados de regir respecto a la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública y de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

De acuerdo con Leonard White, quien define a la Administración Pública como “todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional”¹, es decir, que todo lo que se encuentre encaminado para hacer cumplir

¹ Administración Pública Federal. Faya Jacinto, Editorial Porrúa, México, 1983.

los fines que tenga el Estado, será materia de estudio de la Administración Pública.

Por otro lado, Serra Rojas se encarga de transcribir una reflexión de Pierre Escoube en los siguientes términos:

“La administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación.”²

Por lo anterior, podemos decir que la Administración Pública es la institución encargada de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de las personas como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo a leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto.

Algunos autores mexicanos sostienen la idea de que la Administración Pública Federal forma parte del poder ejecutivo, pero no considero que sea del todo correcta, ya que la Administración Pública sólo es un auxiliar del Poder Ejecutivo y a su vez el Presidente sólo se apoya en ella para poder cumplir con sus atribuciones, esto, en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal, sino todo lo contrario, todos estos entes se apoyarán entre sí para hacer cumplir los objetivos que tenga el Estado, siempre acatando las leyes que se lo ordene y contribuyendo con todos los órganos que sean aptos para llevar a cabo los propósitos encomendados.

² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, Tomo I.

Es por este tipo de confusiones por las que debemos comenzar por delimitar en que momento el Estado utiliza a la Administración Pública, la cual no tiene personalidad, ya que es considerada como una persona jurídica que comprende muchos órganos con personalidad, como las Secretarías de Estado y las diversas Dependencias y Entidades, en las que se dividen las autoridades del Estado en cuestión, siendo prudente describir primero las características y atribuciones de la Administración Pública.

1.1.1. Características y Atribuciones de la Administración Pública Federal.

El Derecho Administrativo tiene una estrecha vinculación con el poder público, especialmente con el órgano en el que se inserta el área más grande de la administración pública, el Estado, por ello debemos precisar sus características:

- El derecho administrativo no se ocupa de toda la estructura, organización y funcionamiento ni de la actividad total del sector público del Estado, sino sólo de una de sus partes, es decir, de la administración pública.
- En la Administración Pública, todas las dependencias y entidades, deben ser observadas respecto a su relación entre sí y de ellas con otras instituciones del Estado y con los particulares.
- Se trata de una persona jurídica que comprende muchos órganos con personalidad propia.
- La Administración Pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan.

- Cuenta con elementos como estructuras, procedimientos; de material y de personas.

Asimismo, tal y como reconocemos las características tan particulares con las que cuenta la administración pública, dentro de sus atribuciones debemos recordar que cuenta con diversos modos de acción, entre los cuales podemos encontrar:

- a) Como órgano de instrucción, promulgando leyes, estableciendo lo necesario para su ejecución, inspeccionando lo que es de interés público y reuniendo la información conveniente.
- b) Como instrumento de operaciones materiales, administrando los bienes comunes, contratando lo relativo a ellos, ejerciendo acciones judiciales en su representación y cuidando de las obras públicas.
- c) Como poder moral, en una misión humana y benéfica, aunque indeterminada en su extensión: cumpliendo, la administración instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guía a los pueblos, vigila y autoriza actos relativos a sus intereses.
- d) Como autoridad, mandando en todo aquello que es de interés para la sociedad, tanto en lo que se refiere a las cosas (servicios públicos o expropiando por causa de interés general), en lo relativo a las personas, como la salvaguarda del orden público o haciendo cumplir las leyes.
- e) Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes, es decir, todo aquello que incumbe a la distribución de las atribuciones, el servicio militar, los servicios personales y otros similares.
- f) Como inspector de gastos públicos, esto es, exigiendo las cuentas relativas a los bienes del Estado y las dependencias de la administración.

- g) Como medio de represión, castigando mediante multas a quienes contravengan las disposiciones legales.

1.1.2 División de la Administración Pública Federal

El artículo 90 constitucional, dispone que la “Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso”³, pero, como todo elemento del Estado, la administración pública, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente, para ello, se han buscado formas a través del tiempo, dentro de las cuales actualmente utilizamos la siguiente:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.

Estas formas de organización administrativa, estructuran y ordenan las dependencias y entidades, ya sea directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr dirigir, accionar y ejecutar en la actividad de la propia administración, encaminada a realizar los fines del Estado, por lo que a continuación me encargo de explicar cada una de ellas:

1.1.2.1 Centralizada.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace alusión a los tipos de administración, lo que debemos distinguir es el hecho de que los órganos que conforman la Administración Pública Centralizada son muy diferentes

³ Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Descentralizada o Paraestatal.

La centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y el personal, con la finalidad de hacer cumplir ciertas determinaciones.

Carlos S. Fayt, en su obra de Derecho Político, afirma que “Hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación”⁴. Además señala, que “el gobierno central o nacional asume la dirección de los servicios públicos”.

Por todo lo anterior, destaco a modo de explicación que la Centralización de la Administración Pública Federal, organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. Es como una pirámide, en la que la primera es ocupada por el Presidente de la República y de allí hacia abajo, los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, entre otros.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de su artículo 1º, encontramos como esta conformada la administración pública centralizada, en las que podemos encontrar a La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁴ Derecho Político. Carlos S. Fayt, Editorial Desalma, Buenos Aires, 1993, T. II pág. 47

En la misma ley, dentro del artículo 26, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias Administrativas:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Todas estas autoridades superiores tendrán poder jurídico, administrativo y técnico, en la que los órganos superiores asumirán el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública, ya que son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas.

1.1.2.2 Desconcentrada.

Al Respecto, Alfonso Nava, se refiere a la desconcentración como: “La forma jurídico – administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país”.⁵

En México, consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural; y para atenuar todos los inconvenientes que esto conlleva, a la Centralización administrativa ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas, en las que los diversos titulares pueden delegar cualesquiera de sus funciones, que no deban ser ejercidas precisamente por los Titulares.

Cabe hacer notar que en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se incorpora a la Desconcentración Administrativa como:

“Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán

⁵ Derecho Administrativo Mexicano, Nava Negrete, Alfonso. 29a Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.190.

*facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”.*⁶

Éstos, apoyarán al gobierno central para el cumplimiento de sus objetivos, en cumplimiento de la Ley de la materia, entre las cuales, contarán con facultades específicas para resolver sobre la materia que les sea encomendada y en un territorio específico, que será determinado por cada órgano central, al formar parte de los órganos centralizados, no llegan a tener personalidad jurídica propia, pero, si gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

En la doctrina mexicana, los órganos desconcentrados cuentan con ciertas características, dentro de las cuales encontramos que forman parte de la centralización administrativa, de las que mantienen una cierta dependencia jerárquica; poseen cierta libertad para su actuación técnica, ya que la crea alguna ley, reglamento, decreto o acuerdo y sólo mediante alguno de éstos puede ser modificada o extinta; y en virtud de que su competencia es limitada, sólo pueden realizar las actividades que la materia o el territorio que tengan asignados es el que pueden ejercer.

Entre algunos casos de órganos desconcentrados encontramos: al Sistema de Administración Tributaria, a las delegaciones de cobro, a los hospitales regionales del sistema de salud, cada una de las escuelas del sistema educativo nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal del Trabajo, el Consejo Nacional del Deporte, entre otros.

1.1.2.3 Descentralizada.

A diferencia con la Centralización Administrativa, los órganos descentralizados adoptan una forma jurídica y técnica distinta para organizar a ciertos órganos de la administración.

⁶ Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Descentralización Administrativa, también es llamada como “Entidades Paraestatales”, en el que están organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los Centralizados, pero, eso no significa que se escapen del control y que actúen independientemente, lo que sucede es que no es posible organizar de la misma forma a toda la Administración Pública, por lo que dadas las múltiples funciones y la gran variedad de fines, se estructuran y regulan su funcionamiento de otra manera, en la que entre los entes descentralizados están justificados por sus diversas necesidades legales, administrativas, técnicas y económicas, ya que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, además cuentan con un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

La Descentralización Administrativa, de acuerdo con Rafael I. Martínez, “es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”⁷

De acuerdo con Serra Rojas, la descentralización administrativa es:

“La técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”⁸

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Entidades Paraestatales ingresan a la pirámide de la Administración Centralizada con la finalidad de realizar una coordinación sectorial; en la que dichos entes paraestatales consisten en:

⁷ Derecho Administrativo, Rafael I. Martínez Morales, Editorial Harla, México 1991, pág. 132.

⁸ Derecho Administrativo. Serra Rojas Andres. Primer Curso. 28a Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 526.

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, y de seguros y fianzas;

III. Fideicomisos; de los cuales se auxiliará el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones.

La descentralización se organiza dependiendo del ámbito al cual se encargue de coordinar, entre los más usados existen la descentralización por servicio (por una actividad en específico), la descentralización por colaboración (en apoyo a otros entes) y la descentralización por región (atienden un área de la República asignada); respecto de los cuales, ejercen las funciones que les fueron encomendadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, siempre con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar a la Comisión Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos, a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Banco de México, entre otros.

1.2 De Los Recursos Económicos de que dispone la Administración Pública Federal.

1.2.1 Concepto de Recursos Económicos.

Los recursos económicos, se definen como los bienes o servicios que se encuentran disponibles a los individuos, a las empresas y las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales son utilizadas para producir productos de valor.

Los recursos económicos básicos incluyen la tierra, trabajo y capital, de los cuales, podemos decir que la tierra es el recurso económico que abarca los recursos naturales que se encuentran dentro de la economía de una nación, los cuales con la mano de obra que representa el capital humano disponible para transformar esos recursos en bruto a bienes de consumo, en el que se incluyen todas las personas capaces de trabajar en la economía de la nación y la prestación de servicios diferentes a otros individuos o empresas. Además, debo recordarles que el capital humano se puede mejorar mediante la capacitación o la educación de los trabajadores para completar las funciones técnicas o tareas de los negocios cuando se trabaja con otros recursos económicos, situación que a pesar de que se encuentra contemplada dentro de nuestra legislación laboral, las empresas no tienen la cultura de actualizar y capacitar a sus empleados.

Para poder realizar cualquier actividad, requerimos de esos recursos económicos, dentro de los cuales el poder adquisitivo que tengamos formará parte primordial para el desempeño de nuestras actividades, por tanto el capital, por lo general se considera un factor de producción, mismo que se representa como los recursos monetarios para la compra de los recursos naturales, la tierra y otros bienes de capital, mismos que fluyen a través de la economía de un país como individuos compra y venta de recursos a los individuos y las empresas.

Por ello, podemos llegar a la conclusión de que los recursos económicos son los medios materiales o inmateriales que permiten satisfacer ciertas necesidades dentro del proceso productivo o la actividad que se desarrolle, siendo necesarios para todas las operaciones económicas, comerciales o industriales.

La administración de estos recursos económicos, es decir, del capital con el que se cuente, consiste en el manejo eficiente de ellos, tanto de los recursos tangibles como intangibles, teniendo por objetivo que permitan satisfacer los intereses de la sociedad, que a pesar de sonar sencillo, se debe poner vital importancia para

planear, programar y presupuestar, en cumplimiento de las leyes que le son aplicables, teniendo así ciertos parámetros marcados para la buena administración de los recursos, ya que como podemos recordar en la Administración Pública existe un órgano fiscalizador, que será encargado de velar por el buen uso de los mismos.

La asignación de los recursos económicos, se debe llevar a cabo por procedimientos previamente establecidos, como los planes anuales de trabajo en los que se plantea como un problema porque los recursos de una sociedad son en cantidades limitadas, es por ello que dentro de los procedimientos usados en el artículo 134 constitucional se impone la obligación de realizarlo mediante licitaciones públicas, con la finalidad de darle cumplimiento a la requisición que se haga de la necesidad sin sobrepasar el presupuesto que en los planes anuales de trabajo se había otorgado; situación que debe ser actualizada cada año con el objeto de diseñarlo de acuerdo a las necesidades que se le presenten a la amplia gama de dependencias y entidades que forman parte de la administración pública.

1.2.2 Características.

Es algo complicado señalar en específico las características que deben reunir los Recursos Económicos, sin embargo, me di a la tarea de delimitar algunas de éstas, dentro de las cuales encontré que suelen ser finitos, ya que sólo se cuenta con cierta cantidad y para volver a generar más se requiere de alguna inversión de trabajo para poder volver a obtenerlos; sirven para satisfacer necesidades determinadas para el bienestar individual o colectivo, lo cual es el objetivo que tiene delimitada la administración pública; por ser destinados específicamente para el cumplimiento de alguna de ellas, deben ser planeados con la finalidad de reconocer cual será el destino para su uso, es decir, en cumplimiento a la legislación aplicable, dentro de sus atribuciones deben contemplar los programas que son necesarios para el desarrollo de sus objetivos, pero, debido a que el gobierno central debe otorgar a todos los entes, únicamente se les asignan los

recursos que sean necesarios para sus funciones, nunca de manera arbitraria, para ello deben planear de manera estratégica sus actividades para utilizar el capital en la medida de sus posibilidades, ya que éstos son proporcionales a los intereses de la sociedad, otorgando un mayor grado de prelación y a consecuencia un mayor monto en la cantidad asignada a aquellos que constituyan de vital importancia para la nación.

1.2.3 Naturaleza Jurídica de los Recursos económicos.

Los recursos económicos son destinados para satisfacer las necesidades de los miembros de un Estado, por lo que varios consideran que tienen el carácter de un acto legislativo y a su vez administrativo, debido a que el Poder Ejecutivo, requiere de la autorización necesaria para efectuar la inversión de los fondos públicos, de los cuales deberá rendir cuentas al Poder Legislativo; por ello, no obstante que es un acto administrativo por emanar de una autoridad, requiere ser autorizada mediante un procedimiento establecido, en el que participan los poderes que le darán la facultad a los diversos entes públicos para ejercer los recursos económicos con los que cuenta el Estado.

1.2.3.1 De los Recursos económicos Privados.

Estos serán los recursos que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual. Estos bienes pueden ser muebles o inmuebles, los cuales se integran de aquellos que no son destinados al uso común, es decir, a un servicio público o a un propósito de interés general.

Dentro de las características de los recursos económicos pertenecientes al sector privado encontramos que pueden ser embargables y prescriptibles, pero únicamente cuando no exista alguna resolución judicial que lo ordene, teniendo como única forma de transmitirlos los actos jurídicos mediante los cuales el propietario esté dispuesto a enajenarlos.

La única forma de que se conviertan en públicos será por ser destinados prioritariamente al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya sean estatales o municipales, caso en el que debe existir previamente un decreto de incorporación al dominio público, transmitiendo así el dominio, ya sea a título oneroso o gratuito a favor de instituciones públicas, realizar alguna permuta con los gobiernos, con la donación a favor del Estado, por comodato a favor de las diversas dependencias y entidades o en su caso de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social, entre otros actos jurídicos que serán útiles para la transmisión de la propiedad de todos los recursos.

1.2.3.2 De los Recursos económicos Públicos.

Los recursos económicos públicos, deben ser llamados “gasto público”, los cuales están destinados para la satisfacción de una necesidad colectiva, función atribuida al Estado, los cuales tendrán gran importancia política y económica, por lo que acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía.

Flores Zavala, coincide en que el elemento que caracteriza al Gasto Público es que “la erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales, con o sin autonomía administrativa, sino que también puede serlo por entidades de tipo privado o semiprivado, de las cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico – social. La única condición admisible para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esté dotado de la facultad de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a los habitantes y que había recibido por delegación del Estado.”⁹

Los recursos económicos son necesarios para que el Estado realice las actividades requeridas para su funcionamiento, los cuales obtiene, administra y

⁹ Elementos de Finanzas públicas mexicanas. Flores Zavala, Ernesto, 24ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 23.

aplica de acuerdo con los planes y programas elaborados previamente, satisfaciendo con ellos las necesidades públicas, a través del ejercicio de la función administrativa mediante la cual ejecuta actos materiales y jurídicos con base a las atribuciones que los ordenamientos jurídicos le confieren expresamente.

1.2.3.3 De la recaudación de los recursos económicos.

La obtención de los recursos es llevada a cabo directamente por el Estado, a través de diversos medios que tiene a su alcance como la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, el ejercicio de su poder con el que establece las diversas contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos, o bien, por los medios financieros en los que en calidad de empréstitos, obtiene vía crédito interno o externo de otros sujetos.

Existen diversas leyes que establecen los cobros de toda clase de contribuciones a favor del Gobierno Federal y de la percepción de fondos y valores por otros conceptos, a que tenga derecho el mismo o por cuenta ajena, que deben hacerse por la Tesorería de la Federación, directamente o por conducto de sus organismos subalternos y auxiliares.

Todos ellos pueden recaudarse de diversas formas, ya sea en efectivo, en especie, en bonos expedidos por la Tesorería, o de acuerdo a lo que establezcan las leyes relativas, los contratos, autorizaciones, permisos o concesiones que los rijan; además, las mismas disposiciones establecerán si la recaudación se hará de manera parcial o totalmente a través de instituciones bancarias o directamente en las oficinas recaudadoras para el pago de ellos.

La Tesorería de la Federación, debe concentrar invariablemente los fondos y valores que se perciban a favor del Gobierno, por cualquier conducto y en la medida que lo establezcan las leyes, que a consecuencia de su naturaleza deberá

de la misma manera por medio de leyes estar destinados a un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la administración pública, de los que sólo se podrán disponer por la aplicación del Presupuesto de Egresos previamente aprobado.

1.2.4 Antecedentes en México de los Recursos Económicos utilizados en la Administración Pública Federal, a través de la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

De acuerdo a lo que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual forma parte de la cúspide en la pirámide de la legislación que se aplica en todo el territorio nacional, que otorga las facultades necesarias al Congreso de la Unión con la finalidad de que impongan las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto que requieren los diversos entes integrantes de la Administración Pública Federal; pero, desde hace muchos años diversas leyes han previsto el tratamiento que se le debe dar a los recursos económicos del Gobierno Federal ejercidos, a través de las Contrataciones que ejercen cada uno de los entes que conforman la estructura, entre ellas podemos explicar las siguientes:

Comencemos por el año de 1917, año, en que se promulgó nuestra actual Constitución, que se encarga de otorgar al Estado mexicano complejas obligaciones en el ámbito económico al establecer la supremacía del interés público, condicionando la propiedad privada a una función social, regular las relaciones entre los sectores de la producción, reivindicar los derechos de los campesinos, de tierras a los núcleos necesitados de población, establecer derechos a los trabajadores organizados, entre otras.

Para el año de 1926, se creó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, en la que se otorgaban facultades a la entonces Contraloría de la

Federación como órgano de vigilancia para el cumplimiento de los contratos que el gobierno celebrara.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas fue aprobada en 1966, esta legislación establecía la obligación de inscribirse al Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, pero que solo contemplaba a los prestadores de servicios involucrados en la industria de la construcción que contrataran obras convocadas por la administración, para su mayor vigilancia en cuanto a la inversión que se realizaba.

Ley de Inspección de Adquisiciones, de 1972, contemplaba diversos procedimientos para la adquisición de bienes, como las compras consolidadas, contratos de suministro por periodos fijos, pedidos negociados y concursos.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en vigor desde 1935 hasta 1976, no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, sino, simplemente se basaba en un proceso empírico, mecánico y unitario de Presupuestación que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones.

A partir de 1965, se incluyeron en el presupuesto federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, porque sólo integrados en documentos únicos todos los gastos, pueden conocerse con exactitud la magnitud y la utilidad de éstos.

En 1974, se inició una etapa de transición y en diciembre de 1976, se abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expide una nueva, implantando en la administración federal el presupuesto por programas, mismo que a manera de prueba venía utilizándose desde 1959 en la Secretaría de Obras

Públicas, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería y en la Universidad Nacional Autónoma de México.

La práctica de la planeación en México en 1934, con los planes sexenales, se introdujo para convertirse en una obligación, aún y cuando en el segundo sexenio no fue llevada a cabo a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la que modificó los presupuestos económicos del desarrollo; retomándose hasta 1976.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor desde 1977, racionalizó la gestión pública para implantar la Presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental. Mientras que en el año de 1979 se crea la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, en ésta incluyen una regulación en materia de almacenes, además de preverse la figura del arrendamiento a cargo de las dependencias y entidades gubernamentales.

El 17 de abril de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se aprueba el plan global de desarrollo 1980 – 1982, con lo que se muestra la acción globalizadora de la política, el desarrollo y el avance en la consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información para observar la eficiencia y eficacia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado, en torno a los objetivos nacionales, buscando transformar el crecimiento económico del país, que en la Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, detalla ampliamente la licitación pública bajo el nombre de concurso y solo prevista para la adquisición de bienes.

En 1982, se aprobó la Ley de Planeación cuya iniciativa fue promovida por el presidente electo, estableciendo las normas y principios básicos conforme a los

cuales se llevaría a cabo la planeación del desarrollo y tuvo por objeto encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública.

Estas son algunas legislaciones que han cambiado a lo largo del tiempo las diversas características que tiene nuestra administración pública para ejercer y controlar el gasto público en México.

1.2.5 Presupuestación de los Recursos a cargo de las Dependencias y Entidades.

Todas las Dependencias y Entidades están obligadas a llevar a cabo la elaboración del presupuesto con un carácter programático, el cual constituye el llevar a cabo una actividad de participación con el Congreso de la Unión y de más entidades presupuestarias, involucradas en la elaboración de los respectivos programas y subprogramas.

Cada entidad debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, además deben orientar y coordinar la programación y presupuestación de cada uno de los organismos, empresas y fideicomisos que queden ubicados en el sector, adicional a los programas y presupuestos que ya existan o de aquellos pendientes de aprobación.

1.2.6 Concepto de Presupuesto.

Un presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresado y controlado por el Poder Ejecutivo y autorizado por el Poder Legislativo, por tanto, podemos decir que el presupuesto es un documento en el que el gobierno prevé en cantidades de dinero los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos.

Este periodo no podrá ser mayor a un año, así como los ingresos que necesita para cubrir las erogaciones. El presupuesto es importante porque en él se identifican los rubros en que se beneficiará más la población al destinarse mayores recursos económicos.

De acuerdo con Eusebio González, existen diversas teorías que se han encargado de definir al presupuesto, sin embargo, dentro de las diversas definiciones que aporta, consideró como una muy acertada aquella introducida por la doctrina francesa, que dentro del artículo 5º de su Código de Contabilidad de 31 de mayo de 1872, define al presupuesto como “el acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos anuales del Estado o de otros servicios que las leyes sometan a las mismas reglas”, es decir, ya formaba parte de sus atribuciones realizar un balance entre los ingresos y los gastos, siempre en cumplimiento de las reglas que estableciera la legislación para el ejercicio de los mismos, tal y como se lleva a cabo en México actualmente.¹⁰

1.2.7 Función e Importancia del Presupuesto en la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal, como ya la definimos es el auxiliar para el manejo del Estado, es por ello que en cumplimiento de sus funciones, le es de vital importancia realizar todas las acciones previamente analizadas; que en el caso del presupuesto, deberá determinar los objetivos para los que se destina cada ingreso que se obtiene y con ello se observará la cantidad de dinero que se estima que será necesaria para hacer frente a ciertos gastos, ya que también se tienen que prever las contingencias que llegaren a presentarse.

¹⁰ Introducción al Derecho Presupuestario, Eusebio González García, Editorial de Derecho Financiero, pág. 10

Es de vital importancia llevar a cabo la Presupuestación de los recursos, ya que establecerá lo que el gobierno gastará y la fuente de la que emanan los ingresos necesarios para llevar a cabo la erogación requerida, constituyendo así un acto trascendente en la vida económica y social de una nación.

1.2.8 Objetivos y Finalidades del Presupuesto.

El presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresando su costo en montos, formulados, aplicados y controlados por los poderes responsables para llevar a cabo los fines para los que fueron creadas las entidades que ejercen su presupuesto, constituyendo así el instrumento de trabajo de la Administración Pública, ya que establecen las actividades que se desarrollarán, así como los medios para llevarlas a cabo.

Su objeto principal será vincular todos los ingresos que se han obtenido de los diversos medios con los que contamos para la recaudación, con los gastos para observar los resultados que se esperan, lograr expresarlos en unidades, físicas y dividir los programas en operaciones, destinados a producir bienes y servicios y los de inversión, los cuales se destinan a ampliar su ámbito; para que con todo lo anterior se logre planear, vigilar y coordinar, así como evaluar los problemas de inversión pública u otros de las diversas dependencias y entidades de la administración pública.

Para llevar a cabo estos objetivos, como se explicará en los siguientes puntos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la negociación presupuestal, con la finalidad de que se cumpla con el mismo, es decir, que le otorga las facultades a estos entes para que lleven a cabo los objetivos que debe cumplir la Presupuestación, entre los cuales está la propiamente legislativa de llevar a cabo el presupuesto de

cada año y la de control, en la que se verifica en que se llevará a cabo el gasto de los recursos que se asignen.

1.3 Del Procedimiento para la Aprobación del Presupuesto por parte del Poder Legislativo.

Por lo general el procedimiento del control presupuestario, no se lleva a cabo únicamente por el poder legislativo, la propia administración se autocontrola por diversos procedimientos, sin embargo, dentro de dicho órgano se requiere una metodología, ya que siempre ha sido resultado de un proceso de negociación, de la cual su facultad consiste básicamente en aprobarlo.

Debemos recordar que dentro del poder legislativo encontramos a los diversos grupos parlamentarios, respecto de los cuales algunos partidos tienen la mayor representación en el congreso y otros no, por ello el presupuesto ha sufrido a consecuencia de esta situación, teniendo por consecuencia que sea crítica la dirección del presupuesto, denuncian su escaso contenido social, aprueban leyes que se oponen a otras que ya están vigentes entre otras situaciones que se presentan por lo general, para poder discutir desde las posturas políticas que representen los grupos parlamentarios para la cual la argumentación que usan es por demás complicada.

Las disposiciones que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refieren al gasto público son muy escasas, únicamente establece que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos recibido del Ejecutivo; y señala que al aprobarlo no puede dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley y que en caso de que omita fijar dicha remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior. Por otro lado, se prevé que si al aprobar el presupuesto decide modificarlo, toda proposición de aumento o

creación de partidas que haga, debe ser acompañada de la correspondiente iniciativa de ingresos.

Por lo general se crean obstáculos para la deliberación en el Congreso, e incertidumbre respecto al papel que el poder legislativo tiene en el proceso de aprobación y aplicación del presupuesto, en el que debe tener márgenes de maniobra para modificar la política de gasto, aumentar o disminuir rubros, decidir sobre los gastos que pueden reducirse, en caso de que ocurra una disminución del ingreso programado y sobre los gastos que han de aumentarse, si se recaudan ingresos en exceso de los previstos.

1.3.1 De las Necesidades de las Dependencias y Entidades.

Las necesidades individuales debemos considerarlas en primer lugar, ya que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, como la alimentación, el vestido, el albergue, entre otros; que de igual forma al vivir en sociedad hacen que surjan determinadas necesidades que derivan de la convivencia, como la salubridad, de asistencia social, entre otras, recibiendo el nombre de necesidades colectivas, es por esto que no existe una ley tan rígida que resuelva perfectamente el problema de cuáles son las necesidades que debe satisfacer las diversas dependencias y entidades, por tanto el Estado dentro de sus funciones a fin de promover el bien común, debe procurar satisfacer todas aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas las necesidades, ya sean individuales o colectivas en diversos aspectos; que en el caso particular, las Dependencias y Entidades deberán tomar en cuenta como primer lugar aquellas que les sean útiles para llevar a cabo los objetivos y metas para los cuales fueron llevadas a cabo.

1.3.2 De los Anteproyectos de Presupuesto de las Dependencias y Entidades.

Los anteproyectos que preparan las Dependencias y Entidades para ser presentados a los órganos encargados de llevar a cabo las Leyes en las que se destinen los recursos, deben estar elaborados con base a sus programas respectivos y el proyecto que se presentará debe estar también formulado con apoyo en programas que señalen los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución, además deben estar fundados en los costos que significan para llevar a cabo cada uno de ellos, definiendo los alcances ya sea a corto, mediano o largo plazos, para que se pueda precisar un monto preliminar de recursos disponibles para el gasto.

Concluído el anteproyecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo envía al Presidente para que éste lo apruebe o lo modifique. Si es aprobado por el Ejecutivo pasa a ser el proyecto del presupuesto de egresos, el cual tiene que ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 08 de septiembre¹¹, dicho anteproyecto debe integrarse por:

- Una descripción clara de los programas que sean base del proyecto, señalando los objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución, así como su evaluación estimada por el programa.
- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- Estimación de ingresos y promoción de los gastos del ejercicio fiscal para el que se propone con la indicación de los empleos que incluya.
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- Estimación de los ingresos y gastos reales del ejercicio en curso.

¹¹ Artículo 74 constitucional, fracción IV.

- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso y el inmediatamente siguiente.
- Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y la estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso, inmediato y siguiente.
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- Y en general, las informaciones que sean útiles para mostrar a la población en forma clara y completa.

1.3.3 De la Aprobación por parte del Poder Legislativo.

El Presupuesto tiene carácter obligatorio, es decir, vincula a la Administración del Estado, en principio, a actuar conforme a esas previsiones, teniendo que ser aprobados por parte del órgano legislativo del Estado.

Algo que dificulta la tarea de los legisladores, es el poco tiempo de que disponen para analizar el proyecto de presupuesto que debe entrar en vigor el primero de enero, pues el ejecutivo se los entrega el 08 de septiembre; y cuando comienza un ejercicio presidencial, el 15 de diciembre. Una deficiencia es que no se considera el hecho de que se venza el plazo sin que el presupuesto haya sido aprobado, y ahora que los legisladores sí están cuestionando seriamente la cordura del proyecto político y económico del Ejecutivo, así como las medidas concretas con que pretende cumplirlo.

Hay ocasiones en las que temporalmente se prorrogue la vigencia del presupuesto del año anterior, o que entre en vigor el anteproyecto propuesto por el Ejecutivo, en tanto la Cámara de Diputados cuidadosamente analiza, modifica y aprueba el

anteproyecto en revisión u obliga al Ejecutivo a presentar uno nuevo y mientras esto ocurre, puede o no autorizarse el gasto en rubros específicos.

1.3.4 De la difusión del presupuesto aprobado y notificaciones de la Secretaría de Hacienda a las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal.

Aprobado el presupuesto por la Cámara de Diputados, quienes tienen como fecha límite a más tardar el día 15 de noviembre, excepto en los años en que el Ejecutivo Federal tome posesión de su cargo, la Secretaría de Hacienda lo hace publicar en el Diario Oficial de la Federación, y lo difunde entre las distintas dependencias, por medio de oficios en los que les otorgan oficialmente la autorización para ejercer mediante las diversas partidas presupuestales.

Cada una de las Dependencias ejerce el presupuesto que le fue asignado mediante claves presupuestarias, las cuales corresponden a lo asignado en el documento que aprueba y distribuye los montos aprobados para los programas y subprogramas detallados por cada unidad responsable. Esos programas y subprogramas describirán los objetivos para los que les fue asignado, teniendo así que ejercer dicho presupuesto dependiendo de los montos máximos autorizados.

1.3.5 De los Programas Anuales de Adquisiciones y Obra Pública.

El presupuesto ya expresado en cifras, respecto de los gastos que fueron planeados para un periodo futuro y la estimación de los recursos previstos para cubrirlos, implica tanto la autorización para efectuar las erogaciones como el límite que tienen; es entonces cuando las diversas actividades que fueron previstas sirven para convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo, tanto nacional, como la estatal o municipal, en programas de trabajo anuales y éstos en presupuestos para determinar su costo. Dicha Presupuestación se integrará por un proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria

la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto un eficaz instrumento para la rectoría económica del Estado.

Es por todas estas razones que en nuestro sistema se utiliza la Presupuestación programática, en la que se definen esos objetivos y propósitos que mencionaba, invirtiendo para ello información y decisiones en relación con dicho procedimiento, calculando su costo, el más alto nivel de decisión, estableciendo la política general de gasto y el plan general de trabajo que han de seguirse. Este tipo de Presupuestación se basa en el análisis del costo-beneficio, apoyándose en documentos, antecedentes o datos estadísticos, en todas las fases por las que pasa este tipo de presupuestos, con la finalidad de producir o allegarse de información con la que puedan organizar y manipular para defender sus intereses, más que a cambiar su conducta, facilitando el proceso de la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades y los objetivos por cumplir, hace posible relacionar los recursos disponibles con los servicios que deben prestarse, y destaca la importancia relativa de cada programa, así como las necesidades de la población que no están siendo remediadas por los programas en operación.

1.3.5.1 De los subejercicios y sobreejercicios.

El artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, define al subejercicio como:

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

*LII. **Subejercicio de gasto:** las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución;”¹²*

¹² Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En pocas palabras debemos entender al subejercicio como un gasto realizado en una menor cantidad en relación con el presupuesto original que se tenía asignado, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado el presupuesto, o en el siguiente ejercicio fiscal; contrario sensu, el sobreejercicio, es entendido como el gasto realizado en mayor cantidad, comparado con el presupuesto original programado, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado el presupuesto, o en el siguiente ejercicio fiscal.

Hoy en día tenemos una rendición de cuentas deficiente, ya que se siguen asignando recursos a los Estados que no tienen condiciones óptimas para ejercerlos o que los invierten en proyectos que no están validados por el Gobierno del Estado del que se trata, sin embargo, se ha buscado que si no se va a usar el recurso por una u otra razón, que se pueda reasignar a efecto de que no haya subejercicios, es decir, anticiparnos al no ejercicio de algún recurso que ya teníamos destinado, para poderlo usar en otro proyecto.

Lamentablemente las Dependencias y Entidades no se ponen de acuerdo y en ocasiones no utilizan eficientemente los recursos que tienen asignados, por lo que generan subejercicios que pueden ser objeto de una disminución en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal; o en su caso no hacen una adecuada planeación, presupuestación y programación, habiendo siempre un faltante, lo que genera el sobreejercicio de lo que ya tenían asignado para el programa o proyecto del que se trate; siendo estos conceptos con los que actualmente se enfrentan los departamentos encargados de ejercer los presupuestos y que debemos evitar a toda costa, sobre todo cuando se trata de programas sociales.

1.3.6 Los Montos de Actuación que deben aplicarse en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Como ya se explicó, las Dependencias y Entidades, requieren de una aprobación previa de su presupuesto previsto para cada año calendario, pero éste presupuesto comprenderá únicamente los programas o proyectos que se hayan planteado en los anteproyectos que envíen para estudio, de los que se hará la asignación de fondos anuales para cubrirlos en todas las áreas que comprendan, es decir, salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales, construcciones, inversiones, entre otros.

Por lo tanto, las Dependencias y Entidades, no podrán contraer compromisos fuera de las limitaciones de sus presupuestos, que les son asignados mediante partidas y en general sólo podrán acordar erogaciones en forma que no esté permitida dentro del monto autorizado en las partidas respectivas; todo ello significa que el presupuesto debe ser comprensible, sistematizado, organizado y utilizado concretamente con los medios que cuenta la administración para su ejercicio, en pocas palabras, el presupuesto debe dar una fácil explicación de los gastos y de la actividad del Estado, en el ejercicio fiscal en el cual se aplicarán esos gastos; ya que deben corresponder exactamente a las necesidades que se van a satisfacer con los fondos requeridos para ello a través del presupuesto, o sea, que ni se exagere la previsión para obtener mayores cantidades, ni tampoco se prevean cantidades menores que no alcanzarán a cumplir los objetivos del Estado.

Dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en especial en el artículo 23 se contempla a los subejercicios (en los que no se alcanzan a cumplir los objetivos previstos o no se cubre la totalidad del monto asignado), indicando que deben subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales, sino, son reasignados a programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de

Egresos; esto a pesar de ser subsanable, debemos recordar que el artículo 112 de dicha Ley establece que los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en ella son sancionados en base a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Aunado a ello, el artículo 114 fracción IX, contempla sanciones a los servidores públicos que realicen acciones u omisiones que generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, existiendo con esto un castigo para los subejercicios; sin embargo, los sobreejercicios aún no cuentan con algún tipo de sanción.

1.3.7 De los procedimientos de contratación.

Todas las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán por regla general a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que sean presentadas libremente las proposiciones solventes en sobre cerrado, los cuales, serán abiertos públicamente para asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente.

De la misma manera las diversas dependencias y entidades podrán seleccionar como medio de adquisición, no sólo las licitaciones públicas, sino aquel que de acuerdo con la naturaleza de contratación asegure las condiciones que ya fueron mencionadas, por ello son usados los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa.

Por lo que respecta, al procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se encuentra la participación subordinada a una invitación que realice la Administración Pública, es decir, se trata de un procedimiento cerrado en el que solo participan las personas llamadas a licitar, en la que el Estado tiene la facultad

discrecional para elegir a su contratante a través de una invitación, obligada a cumplir con los requisitos impuestos en la legislación aplicable.

Asimismo, la Adjudicación Directa, es el establecimiento del acuerdo de voluntades entre el Estado y un particular, con una gran cantidad de ventajas para la obtención de las mejores condiciones para el órgano contratante, es decir, debe contar con ciertas características que requiera el área contratante.

Al igual que la Invitación a Cuando Menos Tres Personas, la Adjudicación Directa, se tratan de procedimientos facultativos del Estado, sin embargo, en esta última pueden elegir de manera directa y discrecional a la persona que ejecutará las obligaciones contractuales, es decir, que la persona elegida debe ser la idónea y con la mayor capacidad para el cumplimiento del contrato.

Para poder realizar éstos dos últimos procedimientos mencionados, deben cumplir con ciertas características por el tipo de contratación que se trata, entre las cuales encontramos: que exista una falta de concurrencia u oposición de ofertas, la facultad del Estado para solicitar libremente la presentación de una oferta a quien le parezca conveniente para ello, la facultad de la administración de contratar libremente, aún en los casos en que se requiera la solicitud de tres ofertas y siempre bajo la estricta responsabilidad del titular del órgano de gobierno solicitante, así como la prerrogativa del Estado para rechazar la oferta de contratación por resultar un precio inconveniente.

Estas dos últimas formas de contratación para el derecho mexicano, han sido consideradas como medios de contratación por medio de excepción, ya que el artículo constitucional únicamente prevé la figura de la licitación pública, pero, se ha explicado que todo va a depender de las facultades discrecionales del área contratante, teniendo con ello una gama de medios de contratación entre las cuales debemos considerar que cumplan con los requerimientos que necesiten las áreas solicitantes cumpliendo a su vez con lo que ordenan las leyes.

1.3.8 Del Registro, Control y Revisión de las Autoridades responsables.

De acuerdo con las leyes de la materia, cada entidad y dependencia, deben contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público.

Por lo anterior, y con la finalidad de realizar debidamente el control del gasto público, se realizan los anteproyectos que ya fueron explicados, para que las entidades los elaboren con base en los programas respectivos y el proyecto final que presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados debe estar formulado con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y además deben estar fundados en costos, tiempo y beneficios para las entidades.

Posteriormente se fijan los montos aproximados que corresponderán administrar a cada una de las dependencias gubernamentales y paraestatales que participan en cada sector.

Por tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con todas las dependencias y entidades, a través de sus direcciones correspondientes, quienes se encuentran facultados para organizar todo el procedimiento del Gobierno Federal, en el que cada uno de sus reglamentos interiores les darán las pautas para su ámbito de competencia, así como para definir los montos globales del gasto público acorde con la estrategia de desarrollo.

De los anteproyectos, que constituyen un medio de registro y control para las autoridades, como ya se explicó deben ser enviados para posteriormente realizar los respectivos proyectos, en caso de que alguna dependencia omitiera enviarla, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra facultada para formularlos y aprobar a su arbitrio su presupuesto, debiendo dar cuenta del proyecto a la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO SEGUNDO

Artículo 134 Constitucional.

2.1 De los Recursos Públicos – Económicos en la Administración Pública Federal.

Como ya fue explicado en el capítulo anterior, los recursos económicos forman una parte importante para el desarrollo de las funciones que tiene el Estado, por ello, dentro de la Constitución, se consideró la inclusión de un artículo que tuviese por objeto asegurar la asignación de todos los trabajos públicos, a través de la figura del concurso público, con el fin de obtener para el servicio del país las mejores utilidades posibles, a efecto de evitar los fraudes o favoritismos. Con lo anterior, se garantiza la necesidad que teníamos en la administración de los Recursos Financieros del Estado, en la que el ejercicio del gasto y los principios que rigen las contrataciones de la Administración Pública Federal, se lleva a cabo a través de sus Órganos de Gobierno, de acuerdo a las facultades que se les confieran por medio de la normatividad aplicable.

La administración y ejercicio del gasto en las contrataciones gubernamentales, prevén los principios sobre los que debe sustentarse la administración de recursos de la Federación o de los Estados, según sea el caso, hasta extender su cumplimiento a las administraciones públicas paraestatales, tanto en organismos descentralizados como las empresas de participación estatal. De esta manera adquieren sustento los principios que se deben cumplir en las contrataciones o en el desempeño de todo servidor público que tenga a su cargo la administración y disposición de los recursos económicos del país.

2.1.1 De los Programas y Presupuestos para el Ejercicio de los Recursos.

La relación más resumida que puedo explicar respecto a los Programas y Presupuestos, es como bien llamada define la doctrina, “La presupuestación Programática”¹³, que solo la podemos esclarecer tomando en cuenta los términos de los objetivos que se tienen y los propósitos que se deben cumplir.

Como bien lo explican, se deben analizar el flujo de información que se tenga en el tema y las decisiones en relación con el procedimiento mencionado, para que antes de emitir la solicitud de los programas anuales con el cálculo de su costo, el nivel más alto en la decisión que tome la autoridad central, estableciendo la política general de gasto y el plan general de trabajo que han de seguirse, girando siempre en torno a las instrucciones que determinen sobre la política establecida a la máxima autoridad del nivel inmediato inferior, con el fin de que sucesivamente sea transmitida hasta alcanzar el nivel mínimo de la administración.¹⁴

Para poder determinar como se llevará a cabo el gasto, debemos tomar en consideración los proyectos de trabajo anuales y el cálculo de su costo de inversión, que traerá consigo un cambio en la distribución de las responsabilidades en la presupuestación, en las que el presupuesto centralizado deberá determinar las políticas que utilicen dentro y entre las diversas dependencias, que será la política para la planeación del gasto, misma que debe proponerse para poder ser aprobada por el Congreso de la Unión, quien es el responsable de dar el si o no a los diversos programas para el ejercicio del presupuesto.

La planeación en el caso mexicano se lleva a cabo a través del presupuesto ejercido por programas, el cual consiste en un plan a corto plazo que en este caso es cada año, formado por el conjunto de proyectos ordenados que debe realizarse en un futuro inmediato para dar cumplimiento a las atribuciones del sector público, y que debe integrarse junto con el proceso de planificación, porque liga el

¹³ Planeación, programación y Presupuestación, Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, IJ-UNAM México, 2003, Capítulo Tercero.

¹⁴ Ibidem, Pág. 105

presupuesto anual con los planes a largo y mediano plazo, facilitando con ello la unidad de acción de la administración pública.

Además, este sistema permite medir los efectos directos e indirectos de la acción de la administración pública en la economía nacional, pudiendo interrelacionar a los programas y determinar el costo de las actividades concretas que cada dependencia o entidad deba realizar para llevar a cabo los proyectos a su cargo de este modo es factible relacionar los fondos solicitados con las metas que han de cumplirse en ellos, de lo cual están encargadas las diversas dependencias y entidades.

2.1.2 De las Dependencias y Entidades que disponen de Recursos Públicos.

Las dependencias y entidades tienen la obligación de racionalizar los recursos públicos, es decir, que el gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo; se distribuyen, entre los sectores de actividad del gobierno para mostrar sus campos de acción de acuerdo con los propósitos para los cuales fueron creados.

Al preparar su Proyecto de Presupuesto, cada dependencia o entidad deben establecer sus objetivos, unidades de medida y metas particulares en congruencia con los propósitos y políticas nacionales, siempre obligados a observar las normas y criterios que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Congreso en general, y conforme a éstos debe analizar sus propias funciones y objetivos, para que elaboren sus proyectos con la demanda y análisis de alternativas para la ubicación del servicio o la compra de los bienes, asimismo, para precisar los recursos necesarios que han de ser empleados y su costo, así como los bienes y servicios requeridos.

Para poder asignarles los recursos, primero deben justificar las acciones que pretendan llevar a cabo, como la de los recursos que soliciten, con la finalidad de

jerarquizar los proyectos de todas las unidades implicadas, para lo cual se clasifican por orden de importancia, determinando su prioridad, de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de recursos, a los que se les dará seguimiento para que en el siguiente ejercicio presupuestal sean llevados a cabo para cumplir con los objetivos a los que se encuentran destinados, recordando también que el órgano fiscalizador siempre se encuentra verificando que sea ejercido su presupuesto con la responsabilidad que se requiere.

2.1.3 De la Administración de los Recursos.

Los recursos que se utilizan, son determinados en base a los necesarios para cumplir con los objetivos establecidos de manera anual, mediante proyectos que se realizan en los calendarios de cada dependencia y entidad respecto a sus metas y actividades programadas. Por medio de éstos, puede ser calculado el valor monetario de los proyectos lanzados, así como los recursos humanos, materiales y servicios que se requieren para llevarlos a cabo, siempre y cuando consistan en aquellos imprescindibles para el funcionamiento de la dependencia en todos sus niveles de operación, tomando en cuenta la existencia de recursos en la región en la que van a ponerse en práctica cada uno de sus propósitos; en la mayoría de las dependencias y entidades actualmente se llevan a cabo los programas de austeridad, mismos que se han utilizado para economizar los recursos disponibles en la medida que las posibilidades y necesidades de las instituciones puedan reducir.

Se debe contar con la estructura económica y financiera del presupuesto por programas de un sector específico, ya que es fundamental conocer tanto de la composición económica del gasto por institución responsable, así como de la coordinación programática institucional de las unidades administrativas que integran cada sector, de igual forma de las relaciones entre ellas para su funcionamiento, analizando además la repercusión del gasto que implica el

proyecto que se planeó dentro de la actividad nacional del estado; siempre en cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron destinados.

Para poder controlar mejor a las dependencias y entidades, se establecen límites presupuestales por subprogramas e instituciones responsables, que servirán como indicadores de donde puede desarrollarse algún servicio conforme al proyecto que se está elaborando; consistente en que la Secretaría de Estado de la cual se trate, la cual calcula como cabeza de sector las políticas, los objetivos y metas del mismo, controlando así el nivel más alto del presupuesto asignado; aunado a esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toma en cuenta las políticas y objetivos del sector público federal, para establecer el límite inferior del presupuesto, teniendo así los topes mínimos y máximos a nivel presupuestal que se utilizan en México.

El ejercicio del presupuesto correrá a cargo de las diversas instituciones que conforman la administración pública, en la que deberán emplear los recursos humanos, materiales y financieros que les fueron asignados, durante el lapso para el cual se les está autorizando, que como ya lo señalé es de manera anual; para ello decidirán en qué obras, acciones o adquisiciones los erogarán, aunque siempre siguiendo las regulaciones específicas conforme a sus objetivos.

Para ejercer el gasto público, dentro de la práctica administrativa, cuentan con un instrumento de distribución que es nombrado “Clasificador por Objeto del Gasto” (COG); que es un listado ordenado, homogéneo y coherente el cual permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal requiere para desarrollar sus acciones y que identifica los diversos bienes y servicios que los organismos públicos del gobierno necesitan adquirir para funcionar y cumplir con lo encomendado.

Para entender como se divide el Clasificador por Objeto del Gasto, debemos explicar sus diversas clasificaciones, en las que la unidad básica de registro que

conforma un capítulo presupuestario es la “partida”, a su vez un conjunto de partidas conforman un “concepto” y un grupo de conceptos un “capítulo”; de esta manera se hace un análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas que se realizarán de acuerdo a la naturaleza que tenga el gasto, en los que los capítulos los dividen como: 1000- Servicios Personales; 2000- Materiales y Suministros; 3000- Servicios Generales; 4000- Subsidios y Transferencias; 5000- Bienes Muebles e Inmuebles; 6000- Obras Públicas; 7000- Inversiones Financieras, Provisiones Económicas, Ayudas, Pensiones, Jubilaciones y Otras; 8000- Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales, Aportaciones y Gasto Reasignado y 9000- Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros.

2.1.3.1 De eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez al utilizar los recursos públicos.

De acuerdo con el artículo 134 constitucional, mismo que es materia de estudio en el presente capítulo, debemos tener muy claro que es de vital importancia un estricto acatamiento y respeto de los principios básicos que se deben cumplir al llevar a cabo las contrataciones con recursos federales, estatales o municipales, aunque el artículo no explica brevemente lo que implica cada uno de estos principios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dió a la tarea de realizar la reseña de cada uno dentro de la tesis “GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA”¹⁵, sin

¹⁵ GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Septiembre de 2009, Página 2712, Tesis: 1a. CXLV/2009.

embargo, considero que la tesis que señalo queda un poco escueta respecto del alcance que pueden llegar a lograr estos conceptos, por lo anterior me doy a la tarea de desarrollar cada uno de éstos, tomando en consideración la tesis citada:

- La Eficiencia.

La Eficiencia, se refiere a la capacidad administrativa para alcanzar los fines propuestos por medio del uso más racional posible de los recursos y medios disponibles; es decir, la capacidad de obtener el mayor beneficio a cambio del menor costo posible.

Esta se encuentra en la aplicación de procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables plenamente identificados, a contrario sensu, los procedimientos inadecuados o su falta, representan un alto costo en tiempo y recursos para el Estado, debido a la implicación que significa el retraso o entorpecimiento de los procesos tanto para la administración como para el gobernado.

La eficiencia constituye el medio para obtener o lograr los otros principios constitucionales, ya que vincula las metas previstas en un programa con su realización, independientemente de que la obtención de dichas metas logre efectivamente el resultado práctico que se pretende o se resuelva el problema perseguido en la creación del programa específico.

Sólo atiende un aspecto meramente especulativo, sin lograr satisfacer las necesidades reales del servidor público en ejercicio de sus funciones, pues no exige la obtención de un resultado efectivo.

Para acreditar el criterio de Eficiencia, la dependencia o entidad mostrará que se dispone de procesos y procedimientos claros y expeditos, con responsables y responsabilidades plenamente identificados, que aseguren al Estado las mejores

condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para la adquisición o arrendamiento de los bienes o la contratación de los servicios que se pretenda realizar.

- La Eficacia.

Algunas personas engloban a la eficacia dentro de la eficiencia, ya que aquella se resume en la obtención del resultado práctico deseado. Sin embargo, la eficacia es un principio distinto, ya que no todas las acciones gubernamentales pueden estar regidas por un cálculo de costo-beneficio y además, existen casos en los que la urgencia exige del administrador una capacidad de respuesta inmediata para la resolución de un problema, sin que por ello se previera la opción más favorable al hablar del precio, pero, la atención de un requerimiento en la oportunidad, evitará gastos innecesarios o pérdidas significativas; por tanto se debe atender las circunstancias de cada caso en concreto.

Su objetivo es lograr las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y calidad, de forma oportuna y en correspondencia con el financiamiento y las demás circunstancias pertinentes.

El legislador constituyente consideró a la eficacia como criterio práctico al ser una solución de contingencias aún ante el encarecimiento de los contratos, y esto a partir de que no todas las acciones del gobierno pueden medirse en función de su costo toda vez que existe el riesgo de causar mayores gastos o daños irreparables por la demora, pero siempre logrando las mejores condiciones disponibles.

La eficacia se relaciona con dos elementos:

- 1) Si se han logrado los objetivos y,

2) Si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido a partir de haber tomado las acciones aplicadas.

Para acreditar el criterio de Eficacia, se mostrará la capacidad de la dependencia o entidad para obtener, en relación con la adquisición o arrendamiento de los bienes o la contratación de los servicios que se pretenda realizar, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y calidad, de forma oportuna y en correspondencia con el financiamiento disponible.

- La Economía.

En el ejercicio del gasto público, siempre debe prevalecer una relación de adecuación entre el empleo de los recursos económicos, que se administran y los objetivos que se persiguen, para ello, debemos tener una correcta administración, que de estar sustentada en un ejercicio ordenado del gasto que debe alcanzar los fines perseguidos, sin que implique el detrimento de otros, lo que como consecuencia, evite distraer los recursos públicos de una manera indebida. La Economía, mide la capacidad de la institución o del programa para generar o movilizar los recursos financieros, conforme a sus objetivos, ya que debemos recordar que el mal manejo de los recursos, podría derivar en la responsabilidad en que pudiesen incurrir los servidores públicos que tuvieran a su cargo el ejercicio del gasto público por el incumplimiento de las disposiciones que norman el manejo de los recursos económicos federales, en las que la responsabilidad puede ser de carácter político, civil, administrativo o penal.

El principio de Economía se encarga de la evaluación de la parcialidad de la contratación en relación con el valor presente neto de los bienes, arrendamientos y servicios, así como el análisis de los costos y beneficios de lo adquirido a corto y largo plazo. También podemos verla como la manera de medir el costo o recurso aplicado para lograr los objetivos de un programa o política contra los resultados obtenidos.

El legislador se ha referido a ella como la administración recta y prudente que se refleja en que los servidores públicos deben buscar siempre las mejores condiciones para el Estado, con el objetivo de lograr ahorros en los recursos públicos y llevar a cabo una buena administración de los mismos, hablando del ahorro no sólo de dinero sino de valores preferentes y futuros de las adquisiciones o contrataciones.

Para acreditar el criterio de Economía, se calcula o estima el valor presente neto del flujo de beneficios futuros derivados de la adquisición o arrendamiento de los bienes o de la contratación de los servicios que se pretenda realizar.

- La Transparencia.

El principio de Transparencia, consiste en el flujo de información accesible, clara, oportuna, completa y verificable, respecto a los procesos y procedimientos, bajo el principio constitucional de máxima publicidad.

Tiene por objeto incrementar la calidad del gasto de las contrataciones y fortalecer la transparencia en la rendición de cuentas, ya que al dar difusión, en igualdad de condiciones, a todos los actores relacionados con las contrataciones, de toda la información disponible, existe poca posibilidad que sean cuestionadas las acciones que realizan los servidores públicos.

Este concepto se incorpora explícitamente a la Constitución con la reforma publicada el 7 de mayo del 2008 en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, desde la reforma de diciembre de 1982, se mencionaba la intención de erradicar la costumbre de promociones políticas y personales con base en fondos del gobierno para lo que debe darse absoluta transparencia a las percepciones de los servidores públicos y velar por la eficacia y honestidad de quienes sirven al Estado.

Como gobierno transparente, en México se cuenta con una ley en la materia, que es una herramienta de control y contrarresta los incentivos de los servidores públicos de actuar y beneficiarse indebidamente, lo cual va en contra de compras en las mejores condiciones.

- La Honradez.

Este principio no se refiere al aspecto económico del apoderamiento de los bienes ajenos o, en su caso, el aprovechamiento de su cargo en que incurre un servidor público para la obtención de ventajas fuera de su marco de actuación, sino, en general, refiere a que el comportamiento del administrador público debe ser de manera responsable, consistente en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como la prestación de un servicio oportuno a los administrados, con un actuar responsable e imparcial y apegándose a las reglas.

También se entiende como el actuar recto, sin desviaciones e imparcial tanto de servidores públicos como de licitantes, ya que tiene por objeto combatir la corrupción en función de la severidad de la misma y a la certeza de su aplicación, en el que el punto medio será el valor de la negociación.

Debe ser concebida como el apropiado comportamiento del servidor público, que se traduce, entre otras cosas, en el aprovechamiento de su situación privilegiada en el cargo para favorecer a algunos, implica cumplimiento puntual, oportuno y debido de todas las obligaciones, con rectitud e integridad en la actuación, con apego al marco jurídico aplicable, tanto de los servidores públicos como de los licitantes.

Es así como estos cinco principios forman un papel esencial en la actuación de todos los servidores públicos que conforman la Administración Pública, en los que actuar con eficiencia, eficacia, siempre respetando los recursos que se les

asignaron, de una manera transparente y honrada, se convierten en básicos para su funcionamiento.

2.1.3.2 De los Resultados del Ejercicio de los Recursos Públicos.

Los gastos que realiza la Administración Pública, comprenden la erogación permanente e identificable de cada uno de los Programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que incluyen la prestación de servicios, las adquisiciones y la inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales destinan a la producción de bienes y servicios.

La aplicación transparente y efectiva de los recursos federales, debe contar con mecanismos eficientes de orientación y control del gasto público, como lo es el Clasificador por Objeto del Gasto, explicado en temas anteriores, en el que nos permitirá identificar y clasificar de manera ordenada la demanda de bienes y servicios del Gobierno Federal, para así tener un mayor control de las erogaciones del sector público.

Como resultado de la erogación de recursos públicos, tendremos el logro de los fines para los cuales fue creado el programa determinado, en los que el Estado lleva a cabo una serie de actos por conducto de la Administración Pública, ya sea de forma unilateral, imponiéndose sobre la voluntad de los gobernados o de conformidad con un acuerdo de voluntades, es decir, con el previo consentimiento del individuo que participa en dicho acuerdo. Es por ello que lleva a cabo los Procedimientos de Contratación que derivan de las necesidades que requieren, en cuanto a esto podremos obtener los siguientes beneficios:

- Impulsar el desarrollo del Estado.
- Traer mayor bienestar a la población.
- Aumentar la eficiencia y mayor desempeño de la gestión pública.
- Fortalecer la Transparencia.

- Tener una mejor rendición de cuentas.
- Que el gasto público sea invertido en programas de calidad.

Como ya lo analizamos, la ejecución del presupuesto supone un procedimiento complejo en el que, para cada gasto deben intervenir diversas autoridades con el fin de ejercer un control eficaz y transparente, en las que las cuentas deben llevar una revisión y glosa que comprenda entre otras cosas, la verificación del gasto y del cobro, si se hizo de acuerdo con la ley, si está comprobado, si hay exactitud en las operaciones contables, si los empleados cometieron faltas en el desempeño de su labor; las cuales en caso de no ser llevadas a cabo darán lugar a una responsabilidad, ya sea civil, administrativa, penal o política.

Cada entidad debe llevar a cabo su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

2.2 Evaluación del Ejercicio de los Recursos a cargo de las Instancias Técnicas.

La Evaluación de la que trataremos debería ser tarea fácil, el problema es que para determinar quienes deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos económicos gubernamentales en México, aún se encuentra sui generis, por lo que en primera instancia debemos discernir cuales son las Instancias Técnicas.

De acuerdo con la doctrina, las Instancias Técnicas, corresponden a las Entidades de Fiscalización dependientes de los Congresos correspondientes, sin embargo, sus atribuciones y labores están desconectadas de los procesos de programación y presupuestación anual de las administraciones públicas respectivas, en las que evalúan resultados anuales en momentos que no son adecuados para los de integración de los proyectos presupuestales para cada nuevo ejercicio fiscal y esto hace difícil la Presupuestación basada en Resultados, entre otras precisiones que

faltan en los marcos de actuación para la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos económicos que deben administrarse para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, de acuerdo con lo dispuesto en el citado Artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, cabe señalar que la Constitución en su artículo 134 menciona que en materia de evaluación del desempeño la facultad de fiscalizar corresponde a las “Instancias Técnicas” que establezcan la federación, los estados y el Distrito Federal, sin elementos adicionales para la conformación o características de la misma, por lo que dejan a éstos amplia libertad para su diseño y las facultades que pudieran otorgarles, por lo tanto, es de vital importancia señalar los objetivos para los que deben ser creadas realizando una relación de las actividades que deben realizar.

2.2.1 Facultades que tienen las Instancias Técnicas para la Evaluación de Ejercicios.

La reforma que propone la creación de instancias técnicas señala la obligación de su creación en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), estableciendo el plazo de un año para crearlos, sin que a la fecha exista con claridad si se tienen las instancias técnicas contempladas dentro de las estructuras de las diversas dependencias y entidades; sin embargo, del estudio realizado observé que dentro de sus facultades estos órganos son los responsables de evaluar los resultados obtenidos después del ejercicio de los recursos públicos y que éstas sean la base para la asignación de recursos en los siguientes presupuestos.

Por tanto, estas instancias técnicas, como en cualquier órgano auditor, evaluará de manera objetiva, sistemática y multidisciplinaria el desempeño de las actividades gubernamentales para comprobar los principios establecidos en el artículo 134 constitucional al ejercer los recursos públicos.

2.3 De la Licitación Pública.

El artículo 134 constitucional, mismo que ya fue desmenuzado en párrafos anteriores, contempla como único medio de contratación a la Licitación Pública, por tanto, es de vital importancia el análisis de ésta figura, como se realiza a continuación.

2.3.1 Del Concepto y Características.

Es el procedimiento específico, el cual constituye un requisito legal, mediante el cual, el sector público selecciona de entre los particulares, quien le puede proveer de un bien o servicio, en las mejores condiciones de precio y calidad.

La palabra “licitación” se ha usado en nuestra legislación, para referirse a ella como sinónimo de “concurso” o “subasta”.¹⁶ Etimológicamente la palabra licitación deriva de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa – venta en subasta-¹⁷, que consiste en la acción de licitar, es decir, ofrecer a un precio por una cosa en subasta o almoneda.

Jorge Fernández Ruíz la define como “... el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda, encaminado a seleccionar al cocontratante de la Administración Pública de un contrato administrativo” y añade: “... dicho procedimiento debe estar animado por el propósito de obtener para la administración todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad”.¹⁸

Este tipo de adquisición tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, de tal manera que el número de oferentes que pueden

¹⁶ La Licitación Pública en México, José Pedro López- Elías, México, pág. 50.

¹⁷ Administración de Recursos Materiales en el Sector Público, Coordinador: Ernesto Enriquez Rubio, INAP, México, 2002, capítulo 3, punto 3.3.1. Licitaciones Públicas.

¹⁸ Cita de: Rodrigo González Sandoval, La Licitación Pública y el Contrato Administrativo, Porrúa, México, 2008, pág. 55

concurrir a formular sus ofertas no se encuentra limitado, ya que puede hacerlo cualquier interesado que reúna los requisitos legales; por otra parte, se trata de un sistema restrictivo de selección, que sólo se encuentran obligados a su tramitación cuando así lo deseen, ya que posteriormente deberán cumplir con aquello que se encuentra impuesto por la ley y para las materias que específicamente se prevean, ya que de no ser así no podrá exigirse su realización, situación que en el desarrollo del presente trabajo pretendo analizar para cubrir aquellos vacíos jurídicos que dejen abierta la posibilidad de evitar este procedimiento, el cual consideramos más importante para evitar que el Estado sufra algún daño, sobre todo patrimonial.

- Características de la licitación pública:

Debe ser la generalidad a ser aplicada en las contrataciones que realice el Estado. La entidad que hace la convocatoria, establece previamente las características del bien o servicio que está solicitando, a las cuales se deben ajustar quienes estén interesados en participar en la licitación.

En dicha convocatoria, pueden participar todos aquellos interesados que consideren que cuentan con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para cumplir cabalmente con el objeto del contrato.

Dentro de sus características podemos encontrar cuatro principios que deben cumplir, consistentes en:

- a) Concurrencia: con esta, se asegura la mayor participación de oferentes para tener una base de selección más amplia, para poder buscar las mejores condiciones económicas, técnicas y legales posibles. Para poder realizar esta, debe cumplir con las formalidades que le exige la ley, en las que debe otorgar toda oportunidad, para que los interesados tengan pleno conocimiento del llamado.

- b) Igualdad: rige para todas las fases del procedimiento, sin embargo, debemos hacer hincapié en que el pliego de características técnicas no puede crear favoritismos, para que las proposiciones ofertadas se ajusten a lo estrictamente señalado en las bases, teniendo como candado la apertura de las mismas hasta el acto que se señala para tal efecto, mientras tanto se mantienen en secreto par evitar otorgar algún tipo de ventaja a los demás licitantes.

- c) Publicidad: la cual implica la posibilidad de que todos los interesados conozcan lo relativo al procedimiento que se esta llevando a cabo y así poder formular sus proposiciones, hasta que concluya todas las etapas del mismo, ya que durante todo este proceso de selección se debe satisfacer este requisito. Los medios de publicación utilizados y aprobados por la ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, son CompraNet y el Diario Oficial de la Federación.

- d) Oposición: requiere la intervención de los interesados a las discusiones de controversias de intereses de dos o más particulares, el cual faculta a los interesados para poder impugnar algo que resultare irregular en el procedimiento, asegurando la garantía del debido proceso

2.3.2 Del Procedimiento para llevar a cabo una Licitación Pública.

La Licitación Pública, consiste en un procedimiento que conlleva a una serie de pasos ordenados por medio de los cuales podemos celebrarla, por tanto a continuación puntualizo cada uno de estos con su fundamento tanto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como en el Reglamento de dicha ley.

Previo a la Licitación, se puede realizar el siguiente procedimiento:

- Previo a la publicación se podrá difundir el proyecto de la convocatoria a la licitación pública (artículo 2 fracción X), a través de CompraNet al menos durante 10 días hábiles, lapso durante el cual se recibirán comentarios en la dirección electrónica que se señale para ello (art. 29 penúltimo párrafo de la Ley);
- Se deben someter a este proceso de difusión y revisión por lo menos el 50% del monto total a licitar de cada ejercicio fiscal (artículo 41 fracción I del Reglamento);
- La difusión se puede hacer, además de en CompraNet, a través de invitación a interesados (artículo 41 fracción IV del Reglamento);
- Los comentarios recibidos deben analizarse (artículos 29 último párrafo de la Ley y 41 fracción III del Reglamento) y no generan obligación alguna para la dependencia o entidad, y
- Este documento también pueden ser analizadas por el Subcomité revisor de proyectos de convocatorias (artículo 22 fracción V de la Ley).
- Una vez revisado el proyecto, ya sea mediante su publicación o mediante los procedimientos internos de la dependencia o entidad, ésta se puede publicar.
- Con la publicación jurídicamente da inicio el procedimiento licitatorio (artículo 26 de la Ley).

Las fases que se realizan en la Licitación, consisten en:

1. Autorización presupuestaria (Artículo 25 de la Ley). La celebración de un contrato representa compromisos que afectan al gasto público, por ello, debe existir una partida presupuestal con fondos disponibles previamente autorizados. Dentro del artículo que se menciona, establece que las dependencias y entidades, solo pueden llevar a cabo procedimientos de contratación cuando cuenten con la autorización global o específica por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a menos que se encuentren en uno de los casos de excepción a esta regla.
2. Proyecto de convocatoria (Artículos 29 último y penúltimo párrafos Ley y 2 fracción X y 41 del Reglamento). La convocatoria a la licitación es el medio oficial para informar al público en general la solicitud que hace una o varias dependencias o entidades para contratar. En ella se indican o establecen las bases con las que se desarrolla el procedimiento, se describen los requisitos de participación y contiene el modelo de contrato al que se sujetarán las partes (artículo 29 de la Ley) y debe contar con una descripción detallada de los bienes o contraprestación requerida.

Publicación de la convocatoria a la licitación en CompraNet y resumen en el Diario Oficial de la Federación (Artículos 30 de la Ley y 42 del Reglamento). La publicación se hace en CompraNet, simultáneamente se enviará un resumen al Diario Oficial de la Federación con: número de licitación, su objeto, volumen a contratar, fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento, fecha prevista para que se firme el contrato y cuando se publicó en CompraNet (artículo 30 de la Ley).

3. Junta de aclaraciones (Artículos 33 Bis de la Ley y 45 y 46 del Reglamento). Consisten en la parte del procedimiento donde los licitantes realizan las preguntas sobre las dudas y planteamientos que tengan sobre los aspectos de la convocatoria, en la cual pueden realizar el número de preguntas que consideren necesarias para esclarecer las situaciones que

encuentren confusas, para lo cual se lleva a cabo una o más reuniones con todos los participantes en las instalaciones de la convocante, pero, estas no son obligatorias y pueden llevarse a cabo las cualesquiera sean necesarias; posterior a esta reunión se realiza un documento público denominado Acta de Junta de Aclaraciones, con todos los datos del procedimiento, las preguntas y respuestas llevadas a cabo, las modificaciones que se hayan realizado a la convocatoria; y es firmada al término de la misma por los presentes. Puede ser proporcionada copia de la misma a los licitantes aunque no se presenten al evento, además deben publicarla en CompraNet.

4. Presentación y apertura de proposiciones (Artículos 32, 34 y 35 de la Ley y 47, 48, 50 del Reglamento). Las personas que no se encuentren impedidas para celebrar contratos con la administración pública y que cumplan con los requisitos que se solicitan, pueden presentar sus proposiciones cumpliendo con las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, en la fecha y hora fijadas en la convocatoria, de forma secreta ya que se realiza en sobre cerrado, y el oferente debe mantener la propuesta que presenta durante el plazo fijado en la convocatoria o hasta el momento de la emisión del fallo o en su caso la celebración del contrato. En esa misma fecha y hora señaladas se realiza la apertura de las proposiciones entregadas y se formula un acta donde se hace constar el evento con los precios que ofertan los licitantes, de igual forma se encuentra firmada al término de la misma por los presentes.

5. Análisis y evaluación de proposiciones (Artículos 29 fracción XIII y 36 de la Ley, y 51, 52, 53 y 54 del Reglamento y Lineamientos de la Institución). Con base a las propuestas técnica y económica presentadas en el evento, se lleva a cabo la evaluación de cada propuesta para verificar que cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria. Se envían los documentos al área requirente para que establezca si cumple o no las

especificaciones técnicas. Serán desechadas aquellas que no cumplan con los requisitos establecidos y aquellos que se encuentren por debajo o excedan los precios del mercado para el bien o servicio que se solicita; además, debe tomarse en cuenta para esta etapa el método de calificación (puntos y porcentajes o el mecanismo de evaluación binario) para el procedimiento, que será establecido desde la convocatoria, prefiriéndose de entre los oferentes que reúnan las condiciones legales, técnicas y económicas, aquella que sea el precio más bajo entre la igualdad de condiciones.

6. Adjudicación o fallo (Artículos 36 Bis, 37 y 46 de la Ley) o, en su defecto, declaración de desierta (Artículos 38 2 fracciones XI y XII L y 58 primer párrafo del Reglamento). Mediante junta pública se hace del conocimiento de los participantes, la declaración de la voluntad de la aceptación que se hace formalmente para la oferta más conveniente y con la finalidad de perfeccionar un contrato; en el cual se puede presentar que determinen quien es la empresa adjudicada entre los licitantes, pueden optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles, o bien, declarar desierta la licitación o alguna de las partidas. El fallo debe estar fundado y motivado respecto al análisis y evaluación que se realizó para explicar la decisión que se ha tomado, y se realizará de igual forma un documento en el que consten las situaciones que se presentaron al cabo del evento señalando quienes son los adjudicados o en su caso las partidas que se encuentren desiertas, debiendo ser publicado en CompraNet.

Una vez decidido el proveedor a quien se le otorgará el contrato que involucró el procedimiento licitatorio, también debemos llevar a cabo fases posteriores al fallo, las cuales consisten en:

- 1.- Perfeccionamiento del contrato (Artículos 45 último párrafo y 46 de la Ley y 35 3er párrafo y 84 del Reglamento). Realizada la adjudicación se hará del

conocimiento de los licitantes mediante su publicación, llevándose a cabo dentro del plazo establecido que se computa a partir del fallo y por lo general consiste en un término de diez días.

2.3.3 De los Principales Contratos Celebrados por medio de Licitación en México.

Considero necesario precisar el contenido de los diversos contratos por medio de los cuales se llevan a cabo las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y de obra pública, a fin de señalar los alcances que tienen en los ordenamientos jurídicos referidos.

2.3.3.1 De las Adquisiciones.

La adquisición es el acto jurídico, a través del cual se incorpora a un patrimonio una cosa, mueble o inmueble. Las formas en que una persona pueda adquirir bienes que pueden ser de diversa naturaleza, ya sea mediante compra, donación, permuta, entre otras.

De acuerdo con Jorge Fernández, para la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público, se puede explicar el contrato para la Adquisición, como aquel de carácter administrativo, en cuya virtud una persona llamada proveedor se obliga a transferir la propiedad de uno o varios bienes al Estado, o a alguna de sus personas de derecho público, para el logro de sus fines, quien a su vez se obliga a pagar una remuneración en dinero.¹⁹

Dentro de la adquisición de bienes, sobretodo en la de bienes muebles, en ocasiones se convoca a los proveedores para que celebren contratos abiertos, que consisten en entregas fraccionadas sin determinar con precisión la cantidad exacta de bienes por adquirir, sino sólo se establece una cantidad mínima y otra máxima para ejercer la adquisición.

¹⁹ Derecho Administrativo Contratos, Jorge Fernández Ruiz, Editorial Porrúa – UNAM, pág. 304.

2.3.3.2 De los Arrendamientos y enajenación de Bienes.

El arrendamiento consiste en el contrato por medio del cual una persona, llamada arrendador, confiere a otra, llamada arrendatario, el uso de una cosa, mediante el pago de un precio cierto.

Dentro de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, contempla dos tipos de contratos de arrendamiento de bienes muebles, el ordinario y el arrendamiento financiero.

El arrendamiento ordinario consiste en aquel celebrado entre uno o varios particulares y la administración pública, en ejercicio de la función administrativa, mediante el cual ambas partes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de un bien y la otra, al pago por esa prestación, mediante un precio cierto, con la finalidad de satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, ya que en ocasiones se ocupa de manera supletoria el Código Civil para discernir las controversias que surjan del mismo. Se puede terminar por concluir el plazo convenido en el contrato, o de manera anormal, como pueden ser que el interés público ya no lo requiera, existan vicios en la contratación o incumplimiento en alguna de las obligaciones que se encuentren en el mismo.

De igual forma el arrendamiento financiero, el cual también es llamado leasing, que básicamente consiste en un arrendamiento con la opción a compra. El arrendamiento financiero puede ser definido como aquel que celebra una dependencia o entidad de la administración pública, en aras del interés público, con el propósito de financiar la utilización de bienes muebles que requiere para el logro de sus fines, mediante el pago de remuneraciones periódicas durante un plazo determinado, sin predeterminar la traslación de su propiedad, que se realiza al concluir el plazo del contrato.

2.3.3.3 De la Prestación de Servicios.

La prestación de servicios se conceptualiza como un contrato por el cual una persona pone su actividad profesional o técnica de manera independiente a disposición de otra, mediante un precio cierto.

Para los servicios relacionados con la obra pública, implican los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regulan las leyes aplicables en la materia, así como la dirección o supervisión de la ejecución de las obras o los estudios que deban realizarse con el objeto de rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

También se consideran prestación de servicios, aquellos que generen una obligación de pago a las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado por otras disposiciones, ya que en dado caso pueden implicar la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto las de carácter personal, que se encuentren bajo el régimen de honorarios.

2.3.3.4 De la Obra Pública.

El artículo 3 de la Ley de Obras Públicas, define claramente lo que se entiende como Obra Pública, como “los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. De igual forma engloba como obra pública:

- Los trabajos de mantenimiento y restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando impliquen modificación al inmueble.

- Los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación para la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas del subsuelo y plataforma marina.
- Los proyectos integrales o llave en mano, que implican desde el diseño de la obra hasta la transferencia de tecnología, si así se requiere.
- Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.
- Los trabajos de infraestructura agropecuaria.
- La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles para incorporarlos, adherirlos o destinarlos a un inmueble, cuando los proporcione la convocante o formen parte del contrato celebrado.

2.4 Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Primeramente debemos conceptualizar quien sería un Servidor Público, ya que los ordenamientos legales, no definen lo que debe entenderse como tal, pero, enuncian a quienes se les debe dar tal carácter, siendo necesario recurrir a las diversas normas; ya sean sus leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

Comúnmente se considera a un servidor público, como aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el

Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo segundo, consideran como Servidores Públicos Federales a los que se mencionan en el artículo 108 constitucional, mismo que es objeto de estudio más adelante; así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8 señala las obligaciones a que deberá sujetarse el servidor público; que entre otras les compete, cumplir con el servicio que se les encomendó sin cometer algún acto o comisión que implique un abuso o ejercicio indebido, formular y ejecutar planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, cumplir con las leyes y normatividad aplicable acatando exclusivamente para los fines a los que estén afectos, rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, entre otras,

El principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción, de la cual se encargan, previo procedimiento correspondiente, los Órganos Internos de Control, en los que se analiza previamente las acciones que realizaron y la procedencia o no de imputarles los actos.

El servidor público siempre debe realizar lo que se encuentra expresamente ordenado en la ley o normatividad aplicable para el desarrollo de sus funciones, aunque en algunos casos es de imposible cumplimiento si se encuentran incapacitados o deben acudir a diversa actividad que de igual forma es en cumplimiento de las actividades encomendadas, por ello deben realizar la “Delegación de Facultades”, mismo que consiste en el acto por medio del cual una atribución correspondiente a un sujeto determinado, es encomendada a otro,

quien la debe ejercer en iguales términos y condiciones que el primero y para que pueda delegarse válidamente una atribución, es necesario que invariablemente exista una disposición jurídica que lo autorice, es decir, que también debe de ser acatando las leyes o normatividad que les apliquen, que en el caso de las entidades y dependencias por lo regular consiste en su reglamento interior en el que se prevé que servidores públicos podrán delegar facultades en otros servidores que ocupen puestos inferiores. Previo acuerdo del representante y las resoluciones por las que se deleguen facultades se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

2.4.1 Del artículo 108 constitucional.

El 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción del servidor público.

Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquéllos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno, sin importar la jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

El propósito de este artículo es dar un trato igualitario a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales, así como definir lo que es un servidor público, y de manera enunciativa señala que todos los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos

autónomos, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.²⁰

2.4.2 Características del Incumplimiento de la Legislación aplicable.

Debemos recordar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos, contempla dentro de su artículo 8, las obligaciones que tienen dichos sujetos ajustándose a la ley en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con la finalidad de salvaguardar los principios que rigen en la ley y demás normatividad aplicables, sobre todo las establecidas dentro del catálogo de obligaciones.

Es por lo anterior que como característica primordial debemos considerar, que dentro de la conducta irregular, ya sea activa u omisa, debe ocurrir durante el desempeño de sus funciones como servidor público, para que se actualicen los supuestos de la responsabilidad administrativa, aún y cuando sus conductas sean conscientes o involuntarias, lo importante es que surta efectos y se acrediten los hechos para constituir una responsabilidad.

El multicitado catálogo de obligaciones, contenido en el artículo 8, contiene resumidamente las siguientes:

- Cumplir sus funciones con la máxima diligencia, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio, abuso o ejercicio indebido del mismo.
- Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuestos, de acuerdo con la legalidad.

²⁰ Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a que estén afectos.
- Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tenga acceso.
- Observar buena conducta en su empleo y dar un trato correcto al público.
- No cometer abusos ni agravios en el trato con sus subordinados.
- Observar el respeto y sumisión debidas a sus superiores y cumplir sus disposiciones.
- Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las órdenes que reciba.
- No ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas una vez que ha cesado en sus funciones.
- Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año, ni otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo.
- No ejercer algún otro cargo que legalmente sea incompatible.
- Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente.
- Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos, como aquellos en que tenga interés personal o en los que intervengan sus familiares o socios.

- Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos.
- Abstenerse de recibir dinero o donativos, por sí o por interpósita persona, de terceros a los que beneficie en razón de su función, se refiere a sobornos y cohecho, señalando además que esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya separado del cargo.
- Pretender beneficios extras a las contraprestaciones que otorga el Estado por el desarrollo de la función.
- Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso.
- Presentar con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial.
- Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública.
- Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar ante el superior los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativo. Bajo el mismo principio, la de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos cometidos por sus subordinados que considere son causa de responsabilidad administrativa. Incurrir en responsabilidad el servidor público que por cualquier medio inhiba la presentación de quejas y denuncias por parte de los particulares.

- Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos.
- Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público.
- No celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos, o con empresas donde aquéllos tengan intereses, sin la previa autorización del titular de la dependencia, y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- Las demás que impongan las leyes o reglamentos.

Las consecuencias del incumplimiento imputable al sujeto, serán que subsiste la conducta en la que quebranto sus obligaciones ordenadas por la ley, por lo que todos los daños y perjuicios que llegare a ocasionar a la Entidad, en los que su patrimonio se ve disminuido y deberá como consecuencia del incumplimiento, corregir su conducta mediante una corrección disciplinaria, que determinará la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad por los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa.

2.4.3 Sanciones que se imponen a un Servidor Público.

Las sanciones que se le imponen a un Servidor Público, consisten básicamente de cuatro tipos: la administrativa, la penal, la civil y la política.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 7, señala que será responsabilidad del servidor público el ajustarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a las obligaciones previstas en

dicha ley, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.²¹

Responsabilidad Administrativa

La Responsabilidad administrativa es la conducta en que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, la acción u omisión realizada contraviene a las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que ya fueron definidas en el presente trabajo de investigación.

Dicha Ley, contempla la responsabilidad administrativa, por el incumplimiento a las obligaciones ya citadas, las cuales consisten en:

- La amonestación privada o pública.- Tiene el carácter de una reprobación para que el servidor público no reitere un acto u omisión que se considera perjudicial para la buena prestación del servicio público.
- La suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.- Es la orden de autoridad para impedir temporalmente al servidor público que preste el servicio.
- Destitución del puesto.- Es la separación del servidor público de su empleo, cargo o comisión.

²¹ Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Sanción económica.- Es la cantidad de dinero que debe pagar el servidor público por los beneficios obtenidos, así como por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Puede ser hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños causados.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.- Se trata del impedimento absoluto, aunque de carácter temporal, para que el servidor público tenga algún empleo, cargo o comisión en la administración pública federal.

Por otra parte, de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación, puede imponer sanciones resarcitorias a los servidores públicos, que consisten en la reparación del daño o perjuicio ocasionado, garantizado incluso con el embargo precautorio de los bienes del servidor o servidores públicos.

Responsabilidad penal.

Deriva de la comisión de conductas delictivas previstas en el Código Penal Federal. Son considerados como delitos: el ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; peculado; enriquecimiento ilícito; contra la administración de la justicia, y ejercicio indebido del propio derecho.

Pueden traer como consecuencia sanciones pecuniarias, prisión, inhabilitación, entre otras; mismas que se encuentran previstas en la legislación aplicable.

Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de sus funciones, un daño o perjuicio a la administración del Estado, teniendo la sanción económica un carácter severo, que a consecuencia de la acción u omisión que cometió en la que incurrió en el daño o perjuicio provocado genera una obligación en la que le corresponde reparar el daño o perjuicio causado, todo esto debe ser ordenado por la autoridad competente, en la que se puntualizará la irregularidad cometida y la sanción que le corresponde, todo esto bajo el principio de legalidad, es decir, debidamente fundado y motivado.

Responsabilidad Política.

La Responsabilidad Política es aquella que tienen los servidores federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

La responsabilidad política surge de una valoración por el uso que un órgano o individuo hace del poder, esta forma de responsabilidad político-jurídica suele ser evaluada y adjudicada según reglas específicas y ante autoridades específicas, que en el caso mexicano se constituye por el Senado con atribuciones en cámara juzgadora o un tribunal administrativo determinado.

CAPÍTULO TERCERO

Los Proyectos para la Prestación de Servicios

3.1 Concepto.

Los Proyectos para la Prestación de Servicios, también llamados PPS's o PPP por sus siglas en inglés “public – private partnership”²², son contratos que como su nombre lo indica, están destinados a la prestación de servicios a largo plazo, que se celebran entre el Estado y una entidad privada, quien a su vez puede subcontratar proveedores para cumplir con lo pactado.

A pesar que desde hace varios años en México se desarrollan este tipo de contratos, como lo veremos a lo largo del presente trabajo, el tema aún se encuentra escueto de información, por lo tanto, trataré de ser lo más concisa posible.

Los Proyectos para la Prestación de Servicios no son únicamente una alternativa a las restricciones presupuestarias de los Gobiernos, sino que también tratan de ser un medio para la mejora de la calidad y del nivel de servicios públicos prestados, de ahí la importancia de estos proyectos en los Gobiernos actuales. Algunas de las definiciones más relevantes son las siguientes:

“Los Proyectos para la Prestación de Servicios son una modalidad de participación pública – privada, en los cuales el sector privado brinda servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En esta modalidad se pretenden compartir las

²² ¿Asociaciones para el progreso?, Evaluando el Ambiente para Asociaciones Público-Privadas en Latinoamérica y el Caribe, The Economist, Economist Intelligence Unit Limited 2009, página 3.

capacidades fortalezas y recursos de ambos sectores para ofrecer servicios de calidad a la población”²³

“Una Public Private Partnerships puede definirse generalmente como una forma de colaboración o esfuerzo común entre los sectores público y privado con el propósito de desarrollar, construir, explotar y financiar. Una Public Private Partnerships está consignada por una serie de acuerdos interrelacionados entre los agentes públicos y privados por los que se definen sus respectivos derechos y obligaciones según la configuración legal y política existente.”²⁴

“Public Private Partnerships (PPPs) son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las Public Private Partnerships generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública ‘adquiera’ el servicio al contratista durante un período de tiempo determinado.”²⁵

Debemos hacer hincapié en que los Proyectos para la Prestación de Servicios, son tan solo una modalidad de contratos de aquellos que refieren a las Asociaciones Público – Privadas, las cuales pueden tomar muchas formas, cada una con un grado diferente de responsabilidad y riesgo del sector privado; diferenciándose dependiendo si el sector privado administra los servicios, si es propietaria de o arrienda las instalaciones, si emplea al personal, si financia y

²³ Proyectos para Prestación de Servicios, Nota Informativa (notacefp(046/2006)), H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 11 de mayo de 2006, página 1.

²⁴ Artículos Doctrinales de Derecho Administrativo. “El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en el ordenamiento jurídico español: orígenes, características y naturaleza de una experiencia exitosa”. Borja Colón de Carvajal Fibla. Octubre 2009.

²⁵ Idem.

administra las inversiones de capital; siendo un factor importante para la toma de decisión sobre la opción más apropiada que dependerá de las necesidades y circunstancias del proyecto, la capacidad del gobierno para regular y controlar efectivamente la calidad de la atención y el consenso público sobre la necesidad de la que se trate.

Es por esta razón, que a pesar de que hablamos de la especie y no del género, las Asociaciones Público – Privadas, que son la generalidad de este tipo de contratos, están siendo reguladas por la normatividad que está surgiendo, pudiendo englobar así las características más generales para este tipo de contrataciones.

Con esto, me di a la tarea de buscar un concepto acertado para las Asociaciones Público – Privadas, teniendo una bastante completa la aportada por la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit, en la cual, dentro de su artículo segundo las define:

“Artículo 2º.- Las Asociaciones Público – Privadas son modalidades de inversión a largo plazo, en las que se incorporan técnicas, distribución de riesgos objetivos y recursos preferentemente privados; en ellas podrán asociarse, la banca de desarrollo y las agencias de ayuda internacional para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por la administración pública estatal o municipal. El propósito será crear o desarrollar infraestructura productiva o la prestación de servicios públicos y la modalidad que se asuma por los contratantes, deberá permitir su adaptación a los objetivos de la administración pública y a la propia naturaleza del proyecto.”²⁶

Actualmente, existen diversas modalidades de asociaciones público-privadas, entre las cuales, ya sea por limitantes establecidas en los marcos normativos o por

²⁶ Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 2007, Capítulo Primero, artículo 2.

desconocimiento de las posibilidades que brindan otras alternativas, se puede optar por alguna de las diversas que existen, entre ellas tenemos las siguientes:

- Proveedores externos (outsourcing).

Según Peter Bendor Samuel, del Outsourcing Center en Estados Unidos, se da cuando “una organización transfiere la propiedad de uno de sus procesos a un tercero”, situación que se presenta en las figuras que se desarrollan en el presente trabajo.

El outsourcing se debe concebir como una responsabilidad compartida por el cliente y los proveedores externos de servicios, que implica una relación a largo plazo entre cliente y proveedor, surgiendo con ello una alianza estratégica, en la que el cliente acepta el compromiso de ofrecer al proveedor información clave y estratégica de su negocio para que el proveedor pueda hacer su trabajo; y a cambio, el proveedor aportará recursos, tecnología, tiempo, personal y esfuerzo para integrarse de manera total al proceso de su cliente y para que, de esta manera, puedan crecer juntos. Así, el cliente puede concentrarse exclusivamente en su negocio y puede confiar en que su relación con el proveedor le permitirá incrementar el valor de su oferta gracias a una estructura de costos competitivos.

Es por ello, que el outsourcing es una tendencia en alza. Según los expertos, el outsourcing crece anualmente a un ritmo cercano al 30% en el mundo; y es que lo que al principio se aplicaba sólo a sistemas de información, a la logística y al transporte, ahora se extiende hacia la propia producción, las ventas, el marketing o el área financiera, entre otros sectores; de lo cual me hace pensar que los proyectos de infraestructura pueden usar esta modalidad como medio de contratación para el personal que se requiera.

- Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (PIDIREGAS).

PIDIREGAS, por sus siglas en México se refieren a los Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto. Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto, ahora conocidos como Proyectos de Inversión de Largo Plazo se diseñaron para atender necesidades en condiciones de escasez de recursos públicos para la inversión. Asimismo, se previó que las entidades públicas pudiesen acudir directamente a los mercados financieros para resolver sus necesidades de financiamiento.

Los Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto, operan mediante dos tipos de esquemas:

1. Por Inversión Directa: incluye aquellos proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades públicas asumen una obligación directa y firme de adquirir los activos productivos construidos por empresas privadas.
2. Por Inversión Condicionada: incluye proyectos en los que los activos son propiedad privada y que en caso de alguna eventualidad contemplada en los contratos, la entidad tiene facultad de adquirir, o no, el bien.

Para llevarlos a cabo, se convoca a una licitación pública; durante el desarrollo del mismo, los gastos no impactan a las finanzas públicas por que las empresas ganadoras de las licitaciones cubren dichos gastos con recursos provenientes de financiamientos, disponibilidades propias o inventarios; y cuando las obras están concluidas y en condiciones de generar ingresos, los proyectos se entregan a las empresas del sector público.

Una vez que los proyectos entran en operación, se inicia el pago de obligaciones a través de recursos presupuestales generados por todos y cada uno de los

proyectos; es decir, en ese momento inician el pago presupuestario de las obras construidas, cuyo monto se refleja anualmente en su presupuesto y en el gasto público.

Han transcurrido aproximadamente 10 años desde que el esquema de financiamiento de los Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto entraron en vigor, a lo largo de este periodo se ha asumido que el pago de las amortizaciones forma parte de la inversión pública presupuestaria; sin embargo, cabe señalar que como tal dicho monto es el pago del capital del crédito contratado por la paraestatal en el momento que cada proyecto fue recibido; de manera que cuando el activo fue dado de alta hubo su contraprestación que fue un pasivo de largo plazo por el costo del bien.

Anualmente se presenta como parte de la Inversión Presupuestaria Total el pago de las amortizaciones de los créditos de Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto; dicho monto tiene una tendencia creciente en función de los nuevos proyectos recibidos y en la actualidad el rubro amortización de Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto representa un importante monto del total de la inversión del sector público presupuestario.

- Contrato de Mantenimiento y/o Rehabilitación.

Se califican como arrendamientos de servicios, en el que la Administración Pública otorga a un agente privado, la realización de labores de mantenimientos rutinarios, periódico y/o de rehabilitación, según sea el caso, a cambio de un determinado precio o retribución.

El contratista recibe su retribución directamente de la Administración Pública, quien a su vez obtiene fondos para abonar al proyecto por medio de diversas fuentes, que entre las más comunes encontramos los tributos de carácter general, tributos de carácter específico (tasas o contribuciones especiales percibidas de los

beneficiarios del proyecto), contribuciones negociadas (Ciertas empresas privadas pueden contribuir al financiamiento total o parcial de determinadas infraestructuras públicas), y peajes cobrados a los usuarios de vías que involucren el proyecto.

- Contrato de Gestión o Management Contracts.

También es considerado como arrendamiento de servicios, en virtud que la Administración Pública otorga a una entidad privada la realización de determinadas actividades vinculadas a la operación o gestión de infraestructuras, durante un periodo determinado, a cambio de una contraprestación, remuneración o precio.

Entre las actividades que específicamente puede englobar este tipo de contratos son:

- a) La prestación de servicios específicos de gestión, como la recaudación de peajes, atención de servicios de emergencia, suministro de información, atención de usuarios en general, etc.
- b) La prestación integral de servicios gestión, comprendiendo la totalidad de los servicios que pudiera englobar el punto anterior, incluyendo o no la organización y/o control de las actividades de mantenimiento o rehabilitación ejecutadas por terceros.
- c) La prestación integral de servicios de gestión y de mantenimiento y rehabilitación.

En este tipo de contratos se debe establecer un marco de actuación en el que se les asigne autonomía para el diseño y estructura, implementando un adecuado sistema para la gestión eficaz y eficiente de la infraestructura en cuestión,

estableciendo un adecuado sistema de incentivos y penalizaciones, aplicables conforme a la gestión efectivamente desempeñada por el contratista.

La remuneración que se otorga en estos casos, es abonada directamente por la Administración Pública, corriendo con los riesgos comerciales de la operación (riesgo de diseño y construcción, de tráfico o mercado, etc.). Dentro de la remuneración que reciben pueden adoptar, por un lado, como suma alzada ya sea de carácter global y fijo, o bien, puede estar condicionado el pago en la percepción de un porcentaje de lo realizado por parte del contratista, es decir, de acuerdo al cumplimiento predeterminado de niveles, conocido como sistema de pagos por disponibilidad, aplicando deducciones progresivas conforme a ciertos parámetros o indicadores establecidos; en un caso excepcional pueden usar ambos sistemas en la que una porción es fija y otra variable, siempre fijados y ajustados en función de los resultados económicos obtenidos por la Administración Pública, quien además tendrá la potestad de supervisión y control de la actividad del operador privado.

En la práctica internacional, este tipo de contratos suelen pactarse por plazos que van entre los 3 y 5 años, o aún superiores, pudiendo ser renovables dependiendo los supuestos que se presenten.

- Contrato de Construcción “Llave en Mano” o Turnkey Contract.

Suele englobarse dentro de los contratos de arrendamiento de obra, aunque dentro de este la Administración Pública contrata con una entidad privada la ejecución de determinadas obras públicas a cambio de un precio determinado para serle abonado directamente por ésta en forma diferida o aplazada, al momento de la recepción final de las infraestructuras construidas, y previa constatación de su adecuado estado de funcionamiento.

Tiene como particularidad, que el financiamiento del proyecto corre a cargo del contratista, ya que recibirá el pago por parte de la Administración Pública una vez que haya finalizado la obra y se acrediten sus condiciones adecuadas de funcionamiento, lo cual puede acontecer varios años después de la contratación, que como se conforman con un carácter más amplio, el proyecto en sí engloba una consolidación de actividades conexas, en el que con un contrato integral permite alcanzar mejoras notables en la ejecución de la obra, y el contratista asume los riesgos que se produzcan.

- Contrato de arrendamiento de infraestructuras o Lease Contract.

A través de este contrato la Administración Pública arrienda a una entidad privada infraestructuras, equipos e instalaciones de su propiedad, por un determinado plazo y a cambio de un determinado precio abonable en cuotas periódicas durante la vigencia del contrato, la cual se obliga a prestar un determinado servicio o ejercer ciertas actividades en condiciones previamente convenidas.

En este tipo de proyectos, el contratista asume en nombre y por cuenta propia, la gestión del negocio; del que obtendrá su remuneración directamente de los usuarios que acceden a las infraestructuras o servicios prestados, siendo la diferencia entre los ingresos que recibe y los costos a su cargo, pudiendo ser fijo o variable, que depende de los ingresos obtenidos; lo deseable es que generen incentivos para una eficaz y eficiente explotación de las infraestructuras.

El contratista esta obligado a un pago periódico que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual, según lo acordado, por concepto de precio de arrendamiento; derivado de esto, la retribución que reciben viene de la diferencia entre los ingresos tarifarios y otros precios percibidos de los usuarios, y los costos a su cargo.

Esta modalidad ha sido aplicada especialmente en España y Francia, en el que el pago de arrendamiento es un elemento fundamental y característico de los contratos de arrendamiento de infraestructuras; además existen contratos de concesión, que implican la previa transferencia de infraestructuras, instalaciones o equipos de la Administración Pública para que puedan ser explotados por el concesionario.

La duración de este tipo de contratos suele ubicarse entre los 5 y 10 años, de modo tal que permite al contratista obtener los resultados derivados de la gestión comercial que realizó, así como amortizar las inversiones eventualmente realizadas por su parte conforme a los términos pactados.

- Contrato de arrendamiento financiero de infraestructuras o lease – purchase contract.

Los contratos que implican un arrendamiento financiero, es aquel que en el contrato una determinada entidad, que generalmente es una institución financiera o sociedad de objeto social especial, a la que se le denomina locador, se obliga frente a otra, denominada usuario, a permitirle la utilización de un bien, ya sea mueble o inmueble, o el conjunto de ellos, durante un cierto periodo, a cambio de un determinado precio abonado en partidas periódicas, confiriéndole al usuario una opción irrevocable de compra del bien o bienes objeto del contrato, al vencimiento del plazo, y mediante el pago de un precio final que será equivalente al valor residual del bien o bienes que fueron afectados en la operación.

Este modelo ha sido aplicado en el ámbito de proyectos de inversión en infraestructuras, en el que tenemos como partes a la Administración Pública y a una entidad privada; en dicho contrato contemplan el diseño, construcción y puesta en funcionamiento de una determinada infraestructura, para posteriormente, cederle a la Administración Pública el derecho de uso durante un determinado plazo, a cambio de un pago periódico por parte de ésta, y otorgarle a

la misma el derecho a adquirir la infraestructura al vencimiento del contrato, a este tipo de contratos se les conoce como “leasing de infraestructuras” o “modelo OLT” (“own, lease and transfer”). Como variante, puede ocurrir que los bienes objeto de este tipo de contratos, preexistan a la operación y sean propiedad de la Administración Pública, que se pacta su previa transferencia en propiedad a efectos de que ésta le otorgue posteriormente su derecho de uso en régimen de leasing, que es conocida como “lease back” o “modelo TOLT” (“transfer, own, lease and transfer”), y es usualmente aplicada en operaciones que tienen por objeto infraestructuras de carácter social, como centros educativos, bibliotecas, entre otras.

- Contrato de Concesión o Concession Agreement.

La Concesión ha sido objeto de estudio para diversos autores, por ello, y en virtud de la similitud que guarda con la figura de los Proyectos para la Prestación de Servicios, haré de manera reducida una explicación de lo que comprende una concesión.

Para Jorge E. Calafell, la concesión es:

“La concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.”²⁷

Por otro lado Acosta Romero, define a la concesión como:

²⁷ Callafell, Jorge Enrique. Teoría General de la Concesión. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 26, Año 1996.

“El acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y/o para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.”²⁸

Con esta figura se obtuvieron mayores beneficios para el Estado, debido a que se podía incorporar al sector privado en las fases de gestión y financiamiento de las infraestructuras públicas, pero, siempre conservando la titularidad de los proyectos; aunado a esto, se abrió la posibilidad de una expansión acelerada y con menores costos, sobretodo sin comprometer el gasto público, en las que el Estado se puede involucrar más en el diseño, construcción y operación de las obras públicas y/o prestación de los servicios públicos, permitiendo un impacto fiscal positivo para el Estado y desplazar los costos asociados de los proyectos de inversión, a los usuarios. Además se transfieren al sector privado los riesgos, que estarán bajo su control y debe mitigar eficientemente, creando con ello efectos positivos para las oportunidades de inversión, posibilitando el ahorro hacia inversiones productivas y de alta confiabilidad.

En México, la Constitución, en su artículo 27, establece en que materias no se otorgarán concesiones a particulares, en las que sólo el Estado lleva a cabo la explotación de estos sectores, entre los cuales encontramos la explotación de hidrocarburos y petróleo, la generación, producción y distribución de energía eléctrica y nuclear, explotación de minas y agua, entre otras.

Los concesionarios, para poder ser adjudicados, deben contar con ciertos requisitos que se encuentran establecidos en ley, además contar con el capital necesario que le permita contratar al personal que prestará el servicio, para adquirir el equipo y/o bienes que se destinarán para ese mismo efecto; ya que una

²⁸ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 1996.

vez adjudicado, este derecho es intransmisible, a menos que exista una autorización previa de la autoridad.

Las modalidades de contratación que he descrito en los párrafos anteriores, son diversos casos de Asociaciones Público Privadas; y para cumplir con el objetivo del presente trabajo debemos distinguir a los Proyectos para la Prestación de Servicios, mismos que serán explicados a detalle.

3.2 Características.

El día viernes 09 de abril de 2004, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, por parte del Poder Ejecutivo y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios”; en el cual dentro del Título II numeral 4, se detallan las características que debe cumplir esta figura, misma que a la letra dice:

“4. Para ser considerados como tales, los proyectos para prestación de servicios deben cumplir con lo siguiente:

- I. Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo;*
- II. Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que la misma tiene asignados conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables y en el Plan Nacional de Desarrollo, y*

III. La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya o provea, con base en lo requerido por la dependencia o entidad correspondiente y de conformidad con el contrato de servicios de largo plazo.”²⁹

Aunque no podemos dejar de lado el hecho de que no solo las características que establecen las Reglas antes mencionadas, son las que deben cumplir este tipo de proyectos, ya que por su relevancia, debemos tomar en consideración todos los aspectos que engloba dicha figura, entre las que encuentro como importantes para cualquier proyecto de prestación de servicios, las siguientes:

- La Administración Pública y el sector privado deberán establecer acuerdos en los que ambos desempeñan funciones complementarias. Los contratos deben definir de forma precisa las responsabilidades de cada parte, los costos y riesgos implicados y a quién corresponde su gestión.
- La base de la relación son acuerdos con vigencia en el largo plazo.
- Los fines a lograr se refieren tanto a aspectos económicos como sociales, por lo tanto ambos sectores deben obtener beneficios.
- El desarrollador del proyecto que proviene del sector privado es remunerado por los usuarios, o por la propia Administración, de acuerdo a la actividad desempeñada.
- A través de la colaboración público-privada, dependiendo del proyecto que se trate, se busca lograr los mejores resultados al mismo costo o los mismos resultados a un menor costo.

²⁹ “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios”, Diario Oficial de la Federación, Viernes 09 de abril de 2004, Título II, numeral 4, página 2.

3.3 Antecedentes de los Proyectos para la Prestación de Servicios en México.

Los primeros Proyectos para Prestación de Servicios se desarrollaron en el Reino Unido y partir de entonces se han extendido a otros países como España, Portugal, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Australia, Alemania y otros, entre ellos México; es por ello que tomaré algunos de estos países que tengan relevancia en el proceso de creación y desarrollo de esta figura.

En un principio los Proyectos para la Prestación de Servicios, se centraron en servicios de transporte, en las prisiones y en hospitales, pero ahora abarcan también infraestructura social, es decir, que beneficie al Estado, como la educación, la sanidad, la vivienda, servicios culturales; los cuales representan ya un porcentaje considerable de las inversiones en la mayoría de países, extendiéndose en los últimos años tanto en número como en el alcance que abarcan.

Entre los países, con trascendencia para el desarrollo este tipo de proyectos, encontramos:

Reino Unido.

Todo comenzó como consecuencia de la crisis económica acaecida en los años 70 y el establecimiento de restricciones sobre el endeudamiento público, en el que propusieron como política monetaria para frenar el crecimiento de la moneda y la inflación, en el Reino Unido se abrió el debate de permitir el acceso a recursos privados a las industrias que habían sido previamente nacionalizadas, que hasta entonces no se había permitido; surgiendo con esto en 1981 las llamadas “*Ryrie Rules*”, que consistían en unos criterios que delimitaban bajo que términos el financiamiento privado podría formar parte de los recursos con que contarán las empresas nacionalizadas, permitiendo con ello al capital privado participar en proyectos del sector público.

Mas tarde, en 1980, con una reforma se inicia el programa “*Management Information System for Ministers* o MINIS”, cuyo objetivo principal era eliminar partidas de gasto innecesarias y mejorar la eficiencia del gobierno central, que para 1982, sobre la base del MINIS, se crea el “*Financial Management Initiative*” (FMI), que contaba con medidas prácticas para la descentralización de responsabilidades y la posterior evaluación de los resultados de las actividades.

Esta iniciativa fue clave en la introducción del cambio de cultura británica de gestión de servicios públicos, al introducir los presupuestos descentralizados y una gestión basada en objetivos y resultados alcanzados y no en recursos, similar a los planteamientos de las organizaciones privadas.

En el año de 1992, esta figura recibió el nombre de Iniciativas de Financiación Privada o PFI, en los cuales el Banco Europeo de Inversión (EIB), aceptó proporcionar más de la mitad de la financiación, siendo incluso un asesor financiero.

Para 1997, se creó el “*Treasury Private Finance Taskforce*”, para que fuera el elemento centralizador de todas las actividades relacionadas con la PFI en la Administración Pública, que en 1999, se le solicitó la creación de una nueva organización que le sustituyera. Esta nueva entidad, denominada “*Partnerships UK*” o también llamada PUK, supondría una innovación dentro de la PFI al configurarse en sí misma como una *joint-venture* entre Administración y sector privado para continuar la labor que se tenía desde 1997 con la figura creada, contribuyendo con ello al desarrollo de asociaciones público-privadas.

Actualmente ya funcionan aproximadamente 800 proyectos, en donde además cuentan con un “Centro para las Asociaciones para Servicios Públicos” en la Universidad de Birmingham, en la cual tratan de hacer atractivos los modelos de PFI, ya que los programas de servicios públicos del Reino Unido que, en la

actualidad se llevan a cabo, podemos encontrar los de educación, la eliminación de desperdicios y los servicios sanitarios.

España.

En España, esta figura comenzó en los años sesenta con las primeras concesiones de carreteras entregadas al sector privado, a partir de esa fecha se detectan tres grandes etapas en su evolución, la primera, va de 1960 a 1981, donde se da un gran impulso a la participación de privados en el desarrollo de infraestructura, construyéndose en ese periodo un gran número de autopistas concesionadas con peaje a usuarios; la segunda etapa, que va de 1981 a 1996, donde se paralizan las concesiones a privados, dando paso a un periodo de desarrollo de nuevas vías sin peajes, financiadas mayoritariamente con presupuesto público; y una tercera etapa, que va desde 1996, hasta la actualidad, donde ha vuelto a cobrar importancia la participación público – privada y el cargo a usuarios para el desarrollo de la nueva infraestructura.

Dentro de la primera etapa, se promulgó la Ley de Concesiones en el año de 1953, en la que se estableció un plazo máximo de la concesión de 75 años, sin que se previera ningún tipo de ayuda financiera por parte del Estado, que entre los primeros proyectos se adjudicó el túnel corto al noroeste de Madrid. Esta ley fue reformulada en 1960, ampliando a 99 años el plazo máximo y se admitió la posibilidad de otorgar subsidios, así como bonificaciones y exenciones fiscales.

Con estas modificaciones legales, entre 1967 y 1972, se otorgaron diversas concesiones, correspondientes al Puente sobre la Bahía de Cádiz, el Túnel de Cadí, la Autopista Villalba-Adanero, la Autopista Sevilla-Cádiz y la Autopista Tarragona-Valencia-Cádiz; todos ellos sirvieron como experiencia para España y para otros países, constituyendo esto un antecedente para que en el año de 1972 se promulgara una nueva Ley de Autopistas, que entre las principales solicitadas establecieron un plazo máximo de concesión de 50 años y que al menos el 45%

de los costos de construcción es financiado con deuda externa, 10% aporte de capital y un máximo del 45% con deuda nacional, además el Gobierno debe entregar una garantía hasta por el 75% de la deuda extranjera, asumiendo el Estado todo el riesgo de variación de tipo de cambio, entre otros.

Para la segunda etapa, con la llegada del poder de los socialistas en 1982, la política de desarrollo de autopista fue revisada, producto de lo cual se produjo un nuevo plan de infraestructura vial en 1984, el cual contemplaba básicamente la construcción de autovías de menor estándar no tarifadas como una alternativa a las autopistas concesionadas y tarifadas; asimismo, se permitiría a los concesionarios de las autopistas existentes completar sus tramos no construidos, pero se estableció que no se concederían nuevas concesiones.

Para el último periodo, como política impulsada por los gobiernos socialistas, quedó interrumpido el programa a nivel nacional, a excepción de algunas prolongaciones de concesiones existentes. Algunas comunidades autónomas, hacen uso de su competencia, otorgaron algunas concesiones a fines de los 80, con ciertos beneficios otorgados por sus gobiernos regionales que hicieron atractiva la participación del sector privado.

Por otra parte, el planteamiento que trajo consigo el gobierno socialista durante los primeros años de sus mandatos fue suavizándose con el tiempo, debido, entre otras cosas, a los problemas económicos y financieros del Estado, a la necesidad de nueva y mejor infraestructura, a presiones de la Unión Europea y a que la participación público privada se estaba transformando en una tendencia mundial lo que llevó al reconocimiento de la necesidad de participación privada nuevamente en el financiamiento de la infraestructura.

En los últimos años, el gobierno conservador, en el poder desde 1996, se han transferido diversos proyectos de infraestructura al sector privado para ayudar a reducir el déficit del Estado y lograr cumplir con los requerimiento pedidos para

que España formara parte de la nueva unión monetaria europea. Para las últimas fechas el plazo máximo de concesión se encuentra entre los 50 a los 75 años, en las que el gobierno puede modificar las condiciones de la concesión, como las tarifas, condiciones para sectorizar los ingresos futuros por peaje, la eliminación de la garantía del tipo de cambio para los nuevos proyectos, entre otros.

Alemania.

El contrato de obra bajo la modalidad del abono total del precio constituye la adaptación de la figura puesta en marcha en Alemania – Mogendorfer Modell –, a principios de la década de los 90. Este contrato lo definen como aquél en el que el precio del contrato será satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de la obra, obligándose el contratista a financiar la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada, de acuerdo con sus características originales es equiparable a un contrato “llave en mano”, en el cual el contratista se obliga frente al cliente, en este caso la Administración Pública, a construir un equipamiento público para su puesta en marcha a cambio de un precio, teniendo como distintivo que el pago del importe total del contrato no se efectúa hasta la finalización de la obra, en un único pago (o en varias anualidades), a diferencia del sistema de certificaciones de obra, en el que los desembolsos públicos se realizan a medida que avanza la construcción. Los pagos públicos deben cubrir costos de construcción, impuestos y gastos financieros originados por la estructura financiera adoptada en la financiación del proyecto.

Esta figura contractual fue introducida en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, junto a otra serie de medidas para impulsar la realización de inversiones públicas, en un escenario de restricciones presupuestarias para el cumplimiento de los criterios de convergencia. No obstante, su utilización ha sido intermitente. Tuvo una vigencia limitada a los años 1997 y 1998 en los cuales los proyectos adjudicados alcanzaron un valor superior

a los 11.000 millones de euros. En los ejercicios siguientes, 1999 y 2000, se suspendió la celebración de contratos bajo esta fórmula y en 2001 y 2002 se han vuelto a concertar actuaciones con el método de abono total del precio, especialmente, a través del Ministerio de Fomento.

Hubo otra figura que también fue puesta en marcha por Alemania, consistente en el modelo de explotación – Betreibermodell – el cual surge en 1994, a consecuencia de la Ley sobre Financiación privada de carreteras; con este modelo se autoriza a la iniciativa privada a participar en la planificación, construcción, financiamiento y explotación de autopistas u otras obras públicas de carácter federal, asumiendo los riesgos correspondientes y permitiéndosele el cobro de peajes a los usuarios de éstas.

La idea era avanzar en el proceso por romper la tradición de que dichas infraestructuras fueran gestionadas por el sector público; y habilitar, con ello, la participación privada en la gestión, ante los beneficios derivados por ello frente al modelo de ejecución de dichas actividades por parte del Estado.

Esta ley también admite la posibilidad de que el sector privado presente nuevas iniciativas no consideradas en el programa estatal, incluso admite la posibilidad a futuro de privatizar el sector de carreteras, por fases, e introducir peajes blandos que contribuyan a financiar la conservación.

Es por ello, que este modelo ya está siendo aplicado a diversos proyectos, en los que el Gobierno Federal deberá aportar un financiamiento inicial de hasta un 20% de los costos de construcción.

Australia.

Australia ha hecho un uso considerable de estos proyectos, especialmente en planes de carreteras, pero un cierto número no han producido resultados y la

reducción de crédito amenaza al futuro; en las que las propias empresas de la construcción están señalando las ventajas del modelo tradicional, en el que el Gobierno obtiene dinero prestado y luego saca a concurso meros contratos de construcción en lugar de realizar proyectos en el contexto de la crisis de crédito.

Australia empezó sus propios proyectos a finales de los años 90, motivados por el empeño de mejorar las infraestructuras a la vez que se conseguía mayor eficacia en la utilización de los fondos públicos o valor por el dinero. Muchos de los proyectos se han negociado y gestionado al nivel de los gobiernos locales, en los que los objetivos y el compromiso político van mucho más allá de las ventajas fiscales que puedan obtener.

A pesar del esfuerzo que han hecho para conseguir que la información sobre estos proyectos sea transparente y disponible al público, el programa ha generado cierta polémica, ya que critican la figura como si fuera un tipo de privatización ocultándolo en la palabra participación, dejando a un lado los verdaderos objetivos y el contenido que involucran este tipo de proyectos.

La administración pública ha fomentado acuerdos con sociedades privadas para que se ocupen de la construcción, gestión y/o explotación de infraestructuras públicas, ya que el sector público tiene la obligación de rendir cuentas sobre sus actuaciones, a través de sus informes financieros y no financieros, exigiendo un mayor compromiso en aquellas operaciones que tradicionalmente han sido desarrolladas por el propio sector público y cuya responsabilidad ha sido traspasada a la esfera privada.

Estados Unidos de América.

Es en Estados Unidos donde encontramos los antecedentes de lo que venimos conociendo actualmente como colaboración público-privada o CPP, y ello debido a unas condiciones histórico-políticas que han perfilado la relevancia del sector

privado en la esfera pública, en las que los principios y prácticas en la implementación de *public-private partnerships* son muy similares en todo el mundo, los Estados Unidos tienen una historia y cultura peculiares en el desarrollo de las relaciones entre los sectores público y privado para la provisión de servicios públicos e infraestructuras.

Desde la era colonial hasta la actualidad, el sector privado estadounidense ha tenido siempre un papel activo y, en ocasiones preponderante, en la construcción de lo que hoy consideramos como bienes y servicios públicos.

En sus inicios la primitiva red de carreteras fue financiada a través de peajes, sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se dejó a un lado para abrir el paso a nuevas figuras.

En 1916, se crea la “Federal Aid Road Act”³⁰, definió con precisión los papeles que ocupaba el Gobierno Federal, los estados y las corporaciones locales en materia de financiación de carreteras, en las que el Gobierno podía otorgar ayudas a los estados y a las corporaciones locales para la construcción y el mantenimiento.

Para 1956, surge la Federal “Aid Highway Act”³¹, que permitió que los estados pudieran aplicar peajes a las carreteras ya construidas que habían hecho uso de las ayudas federales, siempre que devolvieran previamente dichas ayudas.

La principal aportación de la citada Ley, fue la creación del “Federal Highway Trust Fund”³², que es aún hoy el instrumento básico que ha utilizado el Gobierno Federal para recaudar y distribuir entre los estados los fondos destinados a

30 La Federal Aid Road Act o Ley de Ayuda Federal de Carreteras de 1916, se promulgó el 11 de julio de 1916, y fue la primera ley federal de financiamiento de carreteras en los Estados Unidos.

31 La Federal Aid Highway Act o Ley Federal de Carreteras-Aid de 1956, conocida popularmente como la carretera interestatal y Defensa Nacional de Carreteras (Ley Pública 84-627), fue promulgada el 29 de junio de 1956. Autorizó 175 millones para el sistema interestatal, con la finalidad que utilizado en una proporción de coincidencias representando un compromiso: la mitad de la población y sobre la base de un medio basado en la fórmula federal-ayuda principal (un tercio de la distancia carretera, un tercio de la superficie terrestre, y un tercio de la población).

32 Es la fuente de fondos para el Programa Federal de Carreteras-Aid que tiene un impacto limitado en los procedimientos financieros en las que opera el programa de carreteras. El uso del Fondo Fiduciario proporciona dos beneficios directos para el programa de carreteras: (1) Se permite que el programa funcione con la autoridad contrato a través de la Ley de Presupuesto 1974, y (2) que proporciona la oportunidad para que los ingresos alineados autoridad presupuestaria.

construir y gestionar la red del país, en donde sus fondos proceden de los usuarios, mediante impuestos federales y estatales sobre el combustible, los vehículos y los neumáticos, entre otros adscritos al “Trust Fund”. Desde su creación y hasta 1968, el “Trust Fund” figuraba como una partida independiente del Presupuesto Federal, lo que constituía una garantía para la afectación de sus recursos a la financiación de carreteras, posteriormente, fue integrado en cierta medida en este presupuesto, lo que ha venido constituyendo una grave amenaza por la posibilidad de utilizarlo para financiar el déficit público o desviarlo hacia otros sectores.

El “Trust Fund”, fue cada vez más vinculado al presupuesto federal, por lo que era necesario un cambio radical de planteamiento de la política de financiamiento del transporte terrestre en Estados Unidos, para tal fin, a partir de finales de la década de los noventa, se instrumenta un cambio encaminado, por una parte, a emplear los fondos públicos disponibles no sólo como instrumento para financiar las necesidades de cada momento sino como un instrumento que facilite el financiamiento privado a estos proyectos, y, por otra parte, la potenciación del pago de los usuarios como elemento fundamental para respaldar las emisiones de deuda tanto públicas como privadas.

La “Surface Transportation and Uniform Relocation Investment Act”³³ de 1987, estableció un programa piloto que permitía la participación federal en la financiación de la construcción o reconstrucción de siete carreteras de peaje, excluyendo autopistas de la Red Interestatal, con la que se podían cubrir hasta un 35% de los costos de construcción de dichos proyectos, trayendo consigo la promulgación de leyes a nivel estatal que autorizaban y fomentaban las carreteras de peaje privadas. Con este tipo de leyes, en 1989, se aprobó la Ley AB 680 del Estado de California, que autorizó al Departamento de Transportes contratar con entidades privadas o consorcios en régimen de concesión, la construcción y explotación de cuatro proyectos de carreteras.

³³ En español, “El transporte de superficie y la ley de asistencia de reubicación uniforme de 1987” publicada el 02 de abril de 1987, es una ley del Congreso de Estados Unidos, también es llamada la Ley de Ayuda de Carretera Federal de 1987.

Sin embargo, el Estado no fijó los cuatro proyectos licitados, sino que los dejó a iniciativa de los promotores, imponiendo como única condición que al menos uno de ellos debiera estar situado en el norte de California y otro en el sur, en los que tenían derecho a construir sobre terrenos expropiados que podían explotar durante 99 años, aunque el plazo de la concesión era de 35 años, en los que debían recuperar todos los gastos de construcción, operación y gestión, así como una adecuada rentabilidad del capital invertido; y, en enero de 1991, se firmaron los acuerdos con los cuatro grupos seleccionados, alcanzando un presupuesto aproximado de USD 2.500 millones.

En 1998, el Congreso de Estados Unidos aprobó la “Transportation Equity Act”³⁴ para el siglo XXI, en la que pusieron las bases del programa federal denominado “Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA)”³⁵, con la idea de proporcionar préstamos y otorgar garantías a los proyectos de infraestructura de transporte terrestre con un costo elegible superior a los USD 100 millones, pudiendo ser pagado mediante peajes, tarifas a los usuarios u otras fuentes de ingresos, incluidos los impuestos.

El programa TIFIA se creó con varios objetivos. Primero, mejorar la viabilidad financiera de proyectos que se encuentren a punto de ser viables financieramente para el sector privado, mediante créditos con plazo flexible y con una posición de prelación subordinada frente a los prestamistas privados. Segundo, atraer financiamiento privado y público no federal a infraestructura de transporte, que de otro modo no serían atractivas. Y tercero, potenciar nuevas fuentes de ingreso, especialmente peajes o tarifas a los usuarios, para que respalden la deuda, el cual fue usado hasta 2009, aunque con algunos cambios.

34 La ley de Equidad de Transporte para el Siglo XXI fue promulgada el 09 de junio de 1998 como ley pública, autoriza los programas federales de transporte superficial para carreteras, seguridad carretera y tránsito para el período de 6 años 1998-2003.

35 La financiación de infraestructuras de transporte y la ley de innovación de 1998 (TIFIA), en su forma enmendada, establecieron un programa de crédito Federal para proyectos de transporte de superficie subvencionable de importancia regional o nacional en virtud del cual el departamento de transporte de Estados Unidos puede proporcionar tres formas de asistencia de crédito – asegurada préstamos (directos), garantías de préstamos y líneas de crédito contingente.

En agosto de 2005 fue aprobada la “Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act”³⁶ (conocida popularmente como SAFETA-LU), que impulsó los programas innovadores de financiación de infraestructura existentes y a su vez adoptó nuevas medidas para hacer más fácil y atractivo al sector privado la participación en los proyectos de financiación de infraestructura. Algunas de las principales novedades que incluyó esta nueva ley, fueron: mayor flexibilidad en el uso de los peajes para financiar mejoras en la infraestructura, ampliación del programa TIFIA y modificación de algunos de los aspectos de las políticas de préstamo de los bancos de infraestructura estatales.

En los últimos años se ha dado una creciente tendencia en Estados Unidos hacia la aplicación de la participación público – privada o P3, como la denominan, caracterizándose porque el sector privado se involucra más en el diseño, la gestión y la financiación de la infraestructura.

A diferencia de otros países del mundo en los que se construyen Proyectos Greenfield³⁷, estos proyectos se han aplicado fundamentalmente a proyectos ya construidos y con un historial de tráfico conocido (Proyectos Brownfield³⁸), las razones, han sido porque los riesgos que debe soportar el sector privado, son inferiores a los de nueva creación y a consecuencia se reduce el costo del financiamiento y los problemas de aceptación social no son tan grandes, pues la infraestructura se encuentra sometida a peaje antes de que pase a operarla el sector privado.

Hasta la fecha, los Proyectos para la Prestación de Servicios, no se han usado a gran escala, ya que algunas carreteras de peaje se han privatizado usando

36 Ley Federal de Equidad, Seguridad, Responsabilidad, Flexibilidad y Eficiencia en la Transportación, publicada el 10 de agosto de 2005.

37 Un greenfield es un proyecto nuevo que se construye desde un terreno baldío (supongo que green se refiere a que el terreno está virgen y hay que desbrozar). Otro término podría ser "Proyecto virgen".

38 Un proyecto brownfield es cuando ya existe una instalación, generalmente de tecnología anterior y se le reacondiciona para mayor eficiencia y/o capacidad.

concesiones, pero, ha habido discusiones sobre esta situación, ya que se están proponiendo diversos proyectos.

El sector privado explotó adecuadamente las diferencias entre las distintas jurisdicciones federal, estatal y local, y el recurso a instancias judiciales para obtener la adecuada protección contra decisiones públicas desfavorables. Todo ello determinó que compañías privadas y asociaciones de diversa naturaleza hayan ejercido la propiedad de carreteras y áreas residenciales, así como el abastecimiento del agua, la recolección de basuras y residuos sólidos y el transporte urbano a través de una amplia gama de concesiones, contratos o acuerdos regulatorios, implantándose únicamente la gestión directamente pública.

América Latina.

Desde la década de los 80's, la inversión pública ha venido reduciéndose en América Latina, por lo que el esquema de Asociaciones Público - Privadas aparece como una buena alternativa donde la deuda pública se ubica por encima del 40 por ciento del Producto Interno Bruto y los países cuentan con leyes de responsabilidad fiscal u otros marcos que imponen límites al crecimiento del gasto, los déficit y la deuda; a continuación enlistaré varios países que han tenido un desarrollo significativo:

- Colombia.

Principios de los años noventa en Colombia se emprendió un plan destinado a modernizar toda la infraestructura del país, mediante la participación de capital privado, en especial en las áreas de construcción y operación de nuevos proyectos, así como en la mejora de los ya existentes, para lo cual se estableció una completa normativa legal que sustenta la participación del sector privado en este tipo de obras, entre la legislación que sirvió fueron: 1. La Ley N. 80 de 1999 – Estatuto de Contratación -, en donde se estableció que el sector privado puede

participar en contratos de concesión para construcción de una obra pública. 2. La Ley 105 de 1993 – Ley de Transportes -, en la cual se establecen mecanismos para las obras por concesión, así como la financiación de las mismas, como los peajes, subsidios y las garantías de ingresos mínimos. 3. La Ley 448 de 1998 – Ley de Contingencias -, que establece la normativa para la creación de un fondo de contingencias a objeto de hacer frente a las deudas del Estado, en este caso con los concesionarios.

El programa de concesiones viales nació en 1992 y ha contemplado diversas etapas, siendo un aproximado de 21 proyectos, los cuales, han comprendido la construcción de nuevas vías, así como el mantenimiento y rehabilitación de algunos tramos ya existentes.

- Perú.

Perú introdujo el sistema de concesiones a inicio de la década pasada, para lo cual, se dictaron disposiciones legales aplicables, tendientes a facilitar la participación del sector privado en el área de la infraestructura pública. En 1991 se promulgó el Decreto Ley Número 758, que regula la entrega de concesión al sector privado las obras de infraestructura y servicios públicos.

En 1996, a través del Decreto Legislativo Número 839, que establece que los inversionistas pueden recibir en concesión obras de infraestructura y servicios públicos a cambio de su explotación por un periodo de tiempo, además crea el organismo encargado de promover y dirigir las concesiones. Aunados a éstos, se crean los Decretos Supremos Números 59-96 y 60-96-PCM, en los que se unificaron las principales características del marco legal y reglamentario de las concesiones.

Con toda esta legislación, el gobierno peruano impulsó un conjunto de proyectos en los que incorporaba al sector privado, y actualmente existen concesiones

aeroportuarias, portuarias, ferroviarias y viales. En 1997, se impulsó un amplio programa que contempla 12 proyectos de redes viales.

- Paraguay.

En Paraguay, el marco regulador de las concesiones de obras y servicios públicos se encuentra en la Ley Número 1618 de fecha 02 de noviembre de 2000. En este país, la concesión se otorga en todos los casos, por tiempo determinado durante el cual el concesionario resarcirá y remunerará su inversión.

Uno de los elementos que distinguen el caso paraguayo, lo encontramos en la Ley de Concesiones de Paraguay, en el que la concesión no es necesariamente vial, puede ser cualquier obra o servicio público y no está subordinado necesariamente a las competencias del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; esta Ley además excluye expresamente los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado sanitario.

El sistema de Concesiones establece que la adjudicación se efectúa vía licitación pública, nacional o internacional, sin embargo, el Ministerio podrá efectuar un llamado a Preselección de Licitantes cuando la obra manifieste especiales características de complejidad, magnitud y costo.

La adjudicación de la licitación se decide al evaluar las ofertas técnicas y económicas, de acuerdo a los requerimientos técnicos y el sistema de evaluación establecido en las Bases.

Las obras viales, en las que se llevan a cabo concesiones, son financiadas con fondos locales, en los que los recursos ordinarios del Tesoro Nacional provienen del cobro de impuestos, recaudación por el cobro de peaje, canon al gasoil destinado a la conservación de rutas, cobro de tasas especiales, bonos del Tesoro

y compensaciones por hidroeléctricas, previstos en el Presupuesto General de Gastos de la Nación con fondos provenientes de préstamos internacionales.

- Ecuador.

El proceso de reformas estructurales ha generado un cambio de roles en los sectores privado y público, orientados a promover la eficiencia en la asignación de los recursos; en el que el Ministerio de Obras Públicas es el responsable de la administración, control, supervisión y ejecución de obras en el sector vial, además, actúa como ente que formula y rector de las políticas en materia vial y como entidad concedente en los procesos de concesiones.

Su marco jurídico se encuentra integrado por: Ley de modernización del Estado, Reglamento de la Ley de modernización del Estado, Ley de Caminos, Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, entre otros cuerpos normativos. En los que el Ministerio con el sector privado, ha limitado la contratación de trabajos para construir, rehabilitar y mantener vías, teniendo como referencia las normas generales de contratación.

Estos proyectos, contemplan plazos prolongados de inversión y explotación y en consecuencia involucran riesgos diversos que se distribuyen adecuadamente entre el Estado, el concesionario y el financista; entre estos riesgos encontramos los regulatorios, los crediticios, de construcción, financieros, entre otros.

En 1996, el Ministerio dió en concesión, 693 kilómetros de la Red Vial, que se divide en dos grupos:

1. Grupo No. 1 con dos corredores viales, Rumichaca-Ibarra-Guayllabamba con una longitud de 256 kilómetros y Alóag-Latacunga-Ambato-Riobamba con una longitud de 153 kilómetros.

2. Grupo No. 2, con corredores viales, Intercambiador de Santo Domingo de los Colorados – Babahoyo-Jujan de 214 kms y Naranjal-Peaje el Guabo con una longitud de 70 Kilómetros.

En Agosto de 1998, se invirtió en la concesión de caminos costeros, y la extensión del proyecto incluye dos carreteras, con una duración de 17 años y un monto de inversión de aproximadamente 50 millones de dólares.

- Bolivia

El sistema vial en Bolivia está administrado por organismos de diferente nivel jerárquico de la Administración del Estado, a cada uno de estos niveles le corresponde un subsistema que está asociado a la categoría de caminos que conforman ese subsistema. El más importante de estos es el denominado Red Fundamental, constituida por los mejores caminos que existen en Bolivia y vincula las principales capitales del país.

Actualmente coexisten el Servicio Nacional de Caminos, la Dirección General de Concesiones y la Superintendencia, que desarrollan actividades complementarias definidas por la respectiva legislación.

El Servicio Nacional de Caminos fue creado en 1964 y desarrolla funciones de diversa naturaleza, en los que debe elaborar estudios a diferente nivel, promoción y control de la ejecución de proyectos y su administración.

Mientras que la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte, fue creada por disposición de la Ley General de Concesiones de Obras Públicas, y tiene participación activa en la administración de las concesiones que tienen como objeto, la construcción, mejoramiento, rehabilitación, reparación, mantenimiento, financiamiento y operación de proyectos en general.

Por último la Superintendencia de Transportes, actúa en defensa de los usuarios cuando corresponda, conocerá y resolverá las solicitudes de revisión y ajuste de tarifas, así como de las controversias entre sociedad concesionaria y entidad pública concedente. Además, la Superintendencia, tiene como atribución la facultad de suspensión de la concesión si existen causales fundamentales para adoptar la decisión.

Existe un plan en el Gobierno, en el que se han emprendido diversas actividades que permiten incentivar la participación del sector privado en los diversos proyectos, para ello se esta adecuando la Ley de Concesiones y su Reglamento, en los que se trata de establecer una política nacional de peajes, y a su vez un sistema de fideicomiso para garantizar flujos mínimos de tráfico.

- Uruguay

Uruguay fue uno de los primeros países que introdujo el concepto de concesiones de obras públicas; en el año de 1984 se dictó la Ley Número 15.637, Ley de Concesiones, en la que se establece dentro de su artículo primero que el Poder Ejecutivo podrá otorgar concesiones para la construcción, conservación y explotación de obras públicas a personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, a sociedades de economía mixta, habilitando al concesionario a percibir tarifas de los usuarios de la obra, permitiendo la participación del sector privado en el desarrollo de obras de infraestructura.

La primera concesión entregada, en el sector vía, correspondió a la carretera que une Montevideo con Punta del Este – Ruta Interbalnearia, adjudicada en el año 1994, por un plazo de 13 años, que contemplaba 132 Kilómetros. De igual manera, en los mismos años, se entregó en concesión el aeropuerto de Laguna del Sauce ubicado en Punta del Este, por 25 años, en donde el concesionario tendrá derecho a recibir los ingresos comerciales no aeronáuticos, aeronáuticos de apoyo en tierra y la tasa aeroportuaria.

Otro cambio drástico en la política de concesiones, consistió en la generación de la llamada “MEGACONCESION”³⁹, que comprende 1,272 kilómetros de carreteras con sus respectivos puentes. En esta Megaconcesión, tiene como diferencia con los otros proyectos impulsados por el gobierno de Uruguay, que en las anteriores concesiones contemplaron 100% del financiamiento como privado, mientras que la Megaconcesión considera aportes directos del Estado, así como garantías de ingresos mínimos, exigiéndole al concesionario realizar mayores inversiones cuando los ingresos percibidos excedan el nivel proyectado.

Para financiar la ejecución de este tipo de proyectos, se ha previsto, la emisión de obligaciones negociables o bonos, con los que afecta en garantía los ingresos de la sociedad concesionaria, en donde el cash-flow, es proveniente de peajes y pagos por concepto de subsidios estatales.

Asimismo, a través de la Ley Número 17.555 de fecha 18 de septiembre de 2002 – Ley de Reactivación Económica, se ha autorizado a ceder totalmente o a enajenar a empresas radicadas en el país, o a organismos internacionales de crédito de los que Uruguay forma parte, hasta el 100% del capital accionario de la sociedad anónima concesionaria, en el que la alternativa de incorporación de la participación privada, tendrá lugar a través de una operación de venta de acciones, mediante oferta pública a través del mercado de valores.

³⁹ La MEGACONCESION incluye las siguientes rutas:

- Ruta 1, entre el A° Cufre y la ciudad de Colonia,
- Ruta 2, entre la ciudad de Florencio Sánchez y el puente internacional San Martín,
- Ruta 3, entre Arroyo Grande (sur) y la ciudad de Salto,
- Ruta 5, entre la localidad de Centenario y la ciudad de Rivera,
- Ruta 8, entre la ciudad de Minas y la ciudad de Treinta y Tres,
- Ruta Interbalnearia, entre el Aeropuerto Carrasco y el Arroyo Pando,
- Corredor de la ruta Interbalnearia, entre el Arroyo Pando y la ciudad de Punta del Este, desde diciembre de 2007,
- Ruta 9, entre la ciudad de Pan de Azúcar y la ciudad de Rocha,
- Ruta 11, entre la localidad de Ecilda Paullier y la ciudad de Canelones.

- Chile.

A inicios de los años 90's Chile necesitaba superar el déficit en infraestructura para garantizar su desarrollo económico, enfrentándose a diversos problemas, como tener niveles de inversión muy por debajo del requerido, generando un deterioro en toda su infraestructura; además no contaba con los recursos necesarios para realizar las cuantiosas inversiones que requería por lo que no podía dedicarse exclusivamente a las grandes obras viales, portuarias y aeroportuarias, ya que debía velar por realizar otro tipo de proyectos de necesidad e impacto social.

Con estos antecedentes, en el gobierno de 1990 a 1994, mediante la Ley de Concesiones, convocó al sector privado a participar en las inversiones productivas que el país necesitaba, guardando para el Estado el rol de inversión.

En su introducción, la invitación fue para que las empresas nacionales y extranjeras invirtieran bajo un sistema de contrato de concesión en el que el concesionario privado construyera, operara y transfiriera al final del contrato la obra al Estado.

El estado de Chile, tomó la determinación de licitar este tipo de proyectos formando parte de un programa estratégico del Estado de Chile, bajo un nuevo concepto de Asociación Público – Privada, apuntó a superar una de las graves carencias de infraestructura que afectan al país y, por ende, a su desarrollo.

Para el año de 1996, el Presidente Eduardo Frei, impulsó una política, cuyos objetivos generales fueron:

- a) Mejorar la infraestructura y la administración del sistema;
- b) Avanzar hacia una mayor racionalidad económica; y

c) Incentivar la participación privada tanto en la inversión como en la gestión de la infraestructura, equipamiento y servicios para uso comercial.

El Programa de Concesiones de Infraestructura en sus diferentes áreas, a la fecha presenta un aproximado de 36 proyectos adjudicados lo que representa una inversión que supera los 5600 millones de dólares.

Con el objeto de garantizar los riesgos y permitir un adecuado financiamiento de los proyectos, se desarrolla en garantía, activándose cuando los ingresos anuales del Concesionario no alcanzan cierto monto prefijado en las Bases de Licitación; dicha garantía, en los primeros proyectos cubría el 70% de la inversión, incluyendo costos operacionales y de manutención; de la misma forma cuando los ingresos generaran una rentabilidad superior al 15%, el concesionario compartirá el 50% de los ingresos sobre este nivel. En los nuevos proyectos ha variado utilizándose bandas de ingresos mínimos a los cuales los concesionarios optan dependiendo de su compromiso de riesgo y las perspectivas de ingresos del proyecto, en la medida que el sector privado prevea una rentabilidad elevada, renunciaría a ésta garantía para evitar compartir ingresos con el Estado.

Aunado a lo anterior, con la finalidad de evitar un sobre costo, se desarrolló un Mecanismo de Cobertura Cambiaria (MCC) el cual permite enfrentar los conflictos derivados de la variación del tipo de cambio al enfrentar deudas en moneda extranjera; además a su vez permite acotar el riesgo a ambos actores, es decir, tanto al Estado como al concesionario, y en caso de que las fluctuaciones superaran este rango, los sobre costos en el pago del servicio de la deuda, serán cancelados al concesionario o al Estado, según sea el caso.

El plazo máximo de la concesión siempre es un plazo predeterminado, en el caso chileno, de acuerdo con su normatividad en la materia, no puede superar los 50

años, en los que si ya transcurrió el plazo máximo y no se hubiere cumplido con el objetivo, se extingue la concesión por cumplimiento del plazo.

- Argentina.

En la década de los 90's, se concesionaron diversas obras, en los que se sumaban diversas carreteras de la red nacional; la mayoría de ellos, fueron otorgados bajo la modalidad de onerosos, es decir, que significaba una concesión contra pago al Estado.

Como normatividad, se contaba con el Decreto 87/2001 del 25 de enero de 2001, el cual operó la reestructuración del Órgano de Control de Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCRABA), el cual fue creado el 23 de septiembre de 1993. Dicho Órgano, dependía de la Secretaría de Obras Públicas, que también tenía a su cargo el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, el cual es el encargado de controlar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales asumida por los Concesionarios.

La Ley 23.696 de Reforma del Estado, en sus artículos 57 y 58, indica: “Las concesiones que se otorguen de acuerdo con la ley 17.520 con las modificaciones introducidas por la presente ley, deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión. Para ello se deberá tener en cuenta la ecuación económico – financiera de cada emprendimiento, la que deberá ser estructurada en orden a obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario. La tarifa de peaje compensará la ejecución, modificación, ampliación, o de los servicios de administración, reparación, conservación o mantenimiento de la obra existente y la ejecución, explotación y mantenimiento de la obra nueva”⁴⁰.

40 Artículos 57 y 58, Ley 23.696 de Reforma del Estado.

El programa de concesiones argentino sufre un colapso debido a la inadecuada estructuración del modelo de contrato de concesión y a la pérdida del objetivo central de estos instrumentos. En primer término, la asociación público – privada supone como base el financiamiento de la infraestructura pública a través de la explotación de la misma y en este contexto, la fijación tarifaria definida originalmente en los contratos y su licitación por pago de inversión al Estado, implican la recaudación de excedente para el Estado de una tarifa establecida para dar sustentabilidad económica al negocio que es la concesión. Aunado a esto, se tiene la necesidad de analizar las garantías otorgadas a los contratos de concesión para lograr su factibilidad financiera, en este caso se optó por una indexación de la tarifa al dólar; aún y cuando esta figura no elimina el riesgo que implica el tipo de cambio sino solo permite acotarlo y evaluarlo en el marco del contrato.

- Brasil.

El programa de concesiones de autopistas federales comenzó a ser implantado con la licitación de cinco tramos que habían sido traficados directamente por el Ministerio de Transportes, considerando una extensión total de 854.5 kilómetros.

Entre 1996 y 1998 fueron firmados convenios de delegación de concesiones con los estados de Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina y Minas Gerais.

En el año de 1998, se produce una modificación, definiéndose dos nuevas instituciones, en las que una estaba encargada de la administración, construcción y mantenimiento de las autopistas no tarifadas y el segundo de las autopistas tarifadas y su concesionamiento.

Actualmente, se deben distinguir dos ámbitos para el desarrollo de infraestructura pública por la vía de Asociación Público – Privada, el primero corresponde al ámbito nacional y el segundo corresponde al ámbito estatal.

Entre su normatividad, encontramos como más importante el artículo 175 de la Constitución Federal de Brasil, el cual otorga la facultad al poder público para entregar la explotación de obras públicas por la vía de concesión; derivado de esto, por su parte cada estado establece una institucionalidad propia para las concesiones que se llevan a cabo.

México.

Desde los años 90's el Gobierno Federal impulsó Proyectos Prioritarios para apoyar la inversión pública, apoyados en las modalidades internacionales de contratación, para solucionar el requerimiento de infraestructura y evitar los riesgos reflejados en obras públicas.

En nuestro país, como en otros países del Mundo, los recursos presupuestales requieren optimizarse, razón por la que se han desarrollado Proyectos que parten del análisis financiero de las ventajas que, para la prestación de un servicio público, representa la participación de la inversión privada, considerando que además de los costos para la adquisición de la infraestructura, también se requieren costos para la operación, conservación y mantenimiento.

Las asociaciones público-privadas han sido un medio efectivo para unir los esfuerzos de los dos sectores y aprovechar sus habilidades y capacidades; y con ellos estos esquemas han permitido al sector público incrementar la inversión, mantener la disciplina fiscal y promover el empleo y crecimiento económico.

Estas asociaciones representan para el sector privado una importante oportunidad de negocio, mientras que para el sector público son la oportunidad de ofrecer servicios públicos de mejor calidad y contribuir al desarrollo económico.

México ha sido uno de los países de América Latina que más recursos ha destinado hasta ahora al financiamiento de proyectos a través de la modalidad de concesión de obra pública, que ha pasado por distintas etapas, algunas con mayor y otras con menor éxito, pero, a pesar de los problemas, México ha evolucionado positivamente en los últimos años y es actualmente uno de los países más activos tanto en concesiones como en otros modos de introducir la iniciativa privada en la provisión de infraestructura.

En 1837, por decreto del 22 de agosto, Anastasio Bustamante otorgó la primera concesión a Francisco de Arrillaga para la construcción de la línea férrea de Veracruz a la Ciudad de México. Posteriormente, López de Santa Ana otorgó una nueva concesión a favor de Laurie Rickards, para construir la línea de Veracruz a México, pero también caducó al no realizarse ningún trabajo. Once días antes de abandonar el poder, al triunfo de la revolución de Ayutla, López de Santa Ana decretó una nueva concesión, esta vez a favor de los Hermanos Mosso, para construir un ferrocarril de San Juan, Veracruz a Acapulco, pasando por la Ciudad de México; esta fue la primera vez que se cumplió una concesión, siendo inaugurado el 4 de julio de 1857, el tramo de Tlatelolco a la Villa de Guadalupe, hoy Gustavo A. Madero.

En el año de 1849 el gobierno mexicano otorgó a Juan de la Granja la primera concesión para el uso del telégrafo eléctrico, según decreto del 10 de mayo, como privilegio exclusivo y por un plazo de diez años, bajo la condición de que construyera, en los primeros 24 meses, cuando menos 223 kilómetros de la línea entre la Ciudad de México y el puerto de Veracruz. Sin embargo, en este lapso sólo pudo construir el tramo hasta Nopalucan, estado de Puebla, el cual empezó a funcionar el 5 de noviembre de 1851. Seis meses después, el 19 de mayo de 1852 terminó la obra con un entronque a Jalapa. En 1853 se inauguró la línea México – Guanajuato, pasando por León y para 1854 ya existían en el país 608 kilómetros de alambrado telegráfico; había oficinas en las ciudades de México, Orizaba, Jalapa, Veracruz, Guanajuato y León, que transmitían 50 000 mensajes.

La participación de la iniciativa privada, en México viene desde 1952, año en el que se construyó la primera autopista de peaje que iba de México a Cuernavaca, constituyéndose la primera entidad autoridad estatal encargada de regular y gestionar las autopistas con esta modalidad, denominada Caminos y Puentes Federales (CAPUFE).

Entre los años 1960 y 1977, el Banco Mundial otorgó una serie de préstamos para que se pudiera construir y operar nuevas autopistas de peaje, sin embargo, la economía mexicana en esos años empezó a experimentar un considerable crecimiento a consecuencia de la subida de los precios del petróleo, en consecuencia, el Gobierno decidió dejar a un lado las autopistas de peaje para pasar a financiarlas con los presupuestos públicos y reorientar los préstamos del Banco Mundial al financiamiento del mantenimiento y la rehabilitación de autopistas ya construidas, en lugar de nuevas.

Hasta antes de 1987, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, había sido la única encargada de diseñar, construir, explotar y mantener las carreteras de México, sin embargo, entramos en un proceso de fuerte recesión, lo que llevó a que el Gobierno mexicano encargara al Banco Nacional de Obras (BANOBRAS) estudios sobre la viabilidad de financiar autopistas de peaje a través de una concesión; en consecuencia, fue impulsado el financiamiento con una aportación por parte del Banco mexicano con el 50% de los costos de la construcción, a la vez que el Gobierno aportaba un 25% y de este modo, el 25% restante era aportado por las empresas privadas. Las tres primeras autopistas que se sacaron con este método se lograron con éxito gracias a las garantías de BANOBRAS, con el que surgieron programas para construir, financiar, mantener y operar 4,000 kilómetros de autopistas de peaje aproximadamente.

Fue entonces cuando empezaron a aflorar importantes problemas; cuyo origen se encontraban en la falta de medios disponibles por parte de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes para preparar adecuadamente los términos de los proyectos, entre los aspectos que hicieron falta encontramos la selección de un adecuado peaje a cobrar, la realización de diseños preliminares y la estimación correcta de costos y la demanda del tráfico que tendrían, entre otros.

Aunado a lo anterior, uno de los mayores errores fue que se adjudicaban las concesiones con un plazo menor, es decir, un máximo de 12 años, habiendo incluso algunos proyectos hasta de 5 años, lo que significó un importante aumento en el precio del peaje y por lo tanto, la incertidumbre sobre la demanda futura.

Para 1995, el gobierno mexicano tuvo que emprender tres acciones principalmente:

a) Se hizo una reducción tarifaria en promedio del 60% en 28 proyectos que mostraban niveles tarifarios muy elevados.

b) Inició la reestructuración de los proyectos mediante la ampliación de los plazos originales de la concesión, en algunos casos hasta el límite máximo de 30 años.

c) Puso en marcha un programa de reestructuración financiera de carreteras, que establecía que el servicio de la deuda que no fuera cubierto por los concesionarios con los ingresos de la autopista se pagarían con recursos fiscales.

Y a pesar de las medidas tomadas, los problemas financieros persistieron, aumentando con la crisis de 1994, sobre todo aquellas concesiones que se habían adquirido con bancos internacionales, llevándolos a que en 1997, el gobierno se viera obligado a rescatar 23 de las 52 autopistas en concesión al sector privado.

A pesar de que la experiencia en concesiones de infraestructura pública en los años noventa no fue demasiado positiva, sirvió para comprobar que concesiones con plazos cortos y altas tarifas no son adecuadas, especialmente en países en vías de desarrollo, ya que pueden fomentar ofertas centradas en lograr importantes beneficios en la construcción, sin que el concesionario tenga interés en la gestión y financiación a lo largo del plazo.

En la actualidad los sistemas de participación privada en infraestructura, para corregir los errores pasados, se lleva a cabo a través de tres esquemas: las concesiones carreteras, los proyectos de prestación de servicios y el esquema de aprovechamiento de activos.

Las concesiones de carreteras son una versión reformada de las concesiones de carreteras de peaje que se venían licitando desde años atrás, el cual se comenzó a promover en diciembre del año 2000, tratando de consolidar la red de carreteras.

Los Proyectos de Prestación de Servicios son contratos en los que el gobierno paga al inversor prestador de servicios, mediante la modalidad de peaje sombra, que depende del uso de la vía y de su disponibilidad. Este esquema se adjudica mediante licitación pública, que otorga el derecho exclusivo de firmar el contrato de prestación de servicios, con un plazo fijo que oscila entre los 15 y los 30 años, estableciendo una asociación entre la entidad gubernamental y un consorcio privado a fin de diseñar, financiar, construir, mantener y operar una determinada obra; ésta es llevada a cabo por la empresa privada, a cambio de pagos periódicos trimestrales que dependen tanto de la disponibilidad como del uso de la vía.

El esquema de aprovechamiento de activos consiste en sacar a concurso paquetes de concesiones de peaje, anteriores al rescate carretero junto a obras adicionales; planteándose como una herramienta esencial para los Programas de Infraestructura para la ejecución de 35 proyectos de 2007 a 2012; la idea es volver

a sacar a concesión paquetes de autopistas de peaje que fueron rescatadas por el Gobierno años atrás y que todavía no han cumplido, en la mayoría de los casos, sus compromisos con las entidades financieras.

Actualmente, se están desarrollando varios proyectos en toda la República Mexicana, los cuales serán mencionados y analizados más adelante.

3.4 Medios de Contratación.

Los medios de contratación que pueden ser utilizados para la figura de Proyectos para la Prestación de Servicios, hasta el momento son las mismas que para cualquier adjudicación, es decir, las usadas dentro de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que aún y con la entrada en vigor de la nueva Ley de Asociaciones Público – Privadas, se conservan la formas de adquisición por excelencia. Debemos recordar que para poder realizar la contratación de cualquiera de este tipo de Proyectos, primeramente se debe demostrar a través de un análisis costo – beneficio o también llamado value for money⁴¹.

Tal y como fue analizado en el capítulo anterior, el artículo 134 constitucional, comprende la obligación de celebrar una Licitación Pública como medio de contratación, aunque como también ya se explicó debemos analizar el caso en concreto para saber si cabe dentro de las excepciones que contempla la Ley de la materia, sin embargo, considero que por la importancia de este tipo de proyectos, los servidores públicos deben buscar las mejores condiciones para el Estado, por ello, la licitación pública siempre significa mayor seguridad para las contrataciones públicas, de ahí mi propuesta para reforzar el artículo 134 constitucional.

⁴¹ El término Value for Money, representa la mejor combinación de todos los costos y beneficios que genera un proyecto a lo largo de su vida, debiendo analizar si procede el proyecto como tal tanto económico como la infraestructura en sí; saber si aplica un Proyecto para la Prestación de Servicios o llevar a cabo una adjudicación convencional, siempre adjudicando al proveedor que cubra los requerimientos solicitados.

3.4.1 Licitación Pública.

A pesar, de tener como opciones las excepciones mencionadas en el punto anterior, debo hacer hincapié en el hecho de que este tipo de contratos, son trascendentales, debido a que afectan el gasto público a través de varios años.

Además existe como principal inconveniente en que como la iniciativa privada realiza aportación de ideas en cuanto a los proyectos que son llevados a cabo, reflejándose en la posible pérdida de competitividad que se puede originar en el procedimiento de licitación, el cual se distorsiona en el momento en que se otorga a alguno de los concursantes; aunque a su vez incentiva a la iniciativa privada a presentar proposiciones; por ello, y con la entrada en vigor de la Ley de Asociaciones Público – Privadas, debemos reforzar el mandamiento constitucional, para que en este tipo de proyectos se tome a la Licitación Pública como único medio de contratación, en donde requerirá un procedimiento en el que serán puestos en tela de juicio las características y costos que ofrecen los licitantes.

Cabe hacer la acotación que el artículo 38 de la Ley de Asociaciones Público – Privadas, establece que se llevará a cabo el procedimiento establecido conforme al artículo 134 constitucional, el cual se refiere a la Licitación Pública; sin embargo, en toda la Ley de Asociaciones Público – Privadas habla de “Concurso” como el procedimiento idóneo para adjudicar un proyecto de ésta naturaleza, lo que una vez más corrobora la necesidad de robustecer el texto del artículo 134 constitucional.

3.5 De los Recursos Públicos en los Proyectos para la Prestación de Servicios.

Una de las ventajas para este tipo de contrataciones, es que el costo total del contrato se debe determinar desde un inicio, en el que dicho costo es diferido en una serie de pagos periódicos definidos en términos reales y ajustados por

cambios en niveles de precios, en los que tanto el impacto de los compromisos presupuestarios en las finanzas públicas y su viabilidad deberán ser evaluados, para cada caso en concreto por las áreas responsables.

Sin embargo, los recursos públicos deben estar sujetos a las reglas que normen para este aspecto las condiciones en las cuales se sufragarán, para ello, debemos imponer por medio de la misma legislación o en su defecto dentro del contrato, los casos en que pudieran ser acreedores a deducciones del pago que debería realizarse, entre ellos:

- Deducciones por fallas en el desempeño.
- Deducciones por repetición de fallas.
- Deducciones por fallas informativas.
- Deducciones por no disponibilidad.
- Deducciones por repetición de no disponibilidad.
- Deducciones por penas convencionales.
- Entre otras.

Siempre recordando que al inicio de este tipo de proyectos, por lo general, la principal aportación le corresponde al sector privado, por tanto se debe prever cualquier eventualidad que se pudiera presentar, poniéndole candados apoyados en la normatividad aplicable y siempre garantizando las mejores condiciones para el Estado.

3.5.1 El Contrato.

Este tipo de Contrato es definido también por la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit, en los que dentro de su artículo 27 a la letra dice:

“Artículo 27.- El Contrato administrativo regulado por esta Ley, es el acto jurídico que involucra recursos de varios ejercicios fiscales, mediante el

cual el Órgano Ejecutor, conviene con una persona física o moral llamada Inversionista Proveedor la creación y desarrollo de infraestructura o prestación de servicios públicos, que son de su competencia.”⁴²

La finalidad esencial de los Proyectos para la Prestación de Servicios, es elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos a través del uso eficiente de los recursos públicos y privados, y por medio de la contratación, por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. Este tipo de servicios, para los cuales se realiza la contratación, deberán servir de apoyo al gobierno para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.

En un caso completo, de este tipo de contratos, el inversionista proveedor se hace cargo del diseño, del financiamiento, la construcción, la operación y el mantenimiento de los activos y los servicios relacionados con todo este proyecto.

Entre las ventajas de este tipo de Proyectos, podemos encontrar las siguientes:

- Ofrece una perspectiva a largo plazo.
- Permite mantener estándares técnicos durante toda la vida del contrato.
- Permite una administración más eficiente de los riesgos.
- Permite un control efectivo de costos.
- Permite el aprovechamiento de fuentes alternativas de financiamiento.

Los proyectos que se llevan a cabo principalmente mediante este tipo de contratos, son: las Plantas de tratamiento, Plantas potabilizadoras, Prisiones de aguas residuales, Hospitales, Avenidas o Vías rápidas, Puentes, Oficinas administrativas, Centros Deportivos, Universidades, Trenes, Ferrocarriles, Túneles, Centros de Recolección de basura, Cortes de justicia, Prisiones para

⁴² Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 2007, Capítulo Séptimo, Sección Primera, artículo 27.

Reos, entre otros, siempre y cuando cumplan con la finalidad de que sean de utilidad pública.

3.5.2 Inversión a cargo del Sector Privado dentro del Proyecto para la Prestación de Servicios.

En estos proyectos, la prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor, incluyendo los activos concesionados por el sector público, según el caso en concreto, ya que en algunos casos la propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio puede ser del inversionista privado o del gobierno.

A pesar de ello, se debe recordar en todo momento que dicha inversión tiene un fin público por lo que todos aquellos activos que entren dentro del proyecto que se está llevando a cabo; el inversionista proveedor estará consciente que el servicio que presta al Estado, deberá estar garantizado en todo momento con la finalidad que poder dar cumplimiento a todas las obligaciones previstas en la ley, y siempre tomando en consideración que la inversión corresponde a un proyecto que durará varios años, por lo que se debe considerar de vital importancia porque formará parte integral de los proyectos que tenga en el futuro y tendrá que ser atendido no sólo en su inicio sino a lo largo de los años que se encuentre vigente la contratación.

3.5.2.1 Recuperación de la Inversión por el Sector Privado de los Recursos en el Desarrollo del Proyecto para la Prestación de Servicios.

El inversionista proveedor, recuperará lo aportado, por medio de pagos que se realizan en función a la disponibilidad y la calidad de los servicios que se presten, ya que una vez cumplidos estos criterios, el gobierno, ya sea federal, estatal o municipal dependiendo del origen de los recursos, tiene la obligación de cubrir los

pagos correspondientes, mismos que debieron haber sido registrados como gasto corriente.

En algunos proyectos, el Estado le puede dar alguna cuota de recuperación o algún tipo de mensualidades que correspondan a la etapa en la que se encuentre el proyecto, sin olvidar que la mayor parte de la recuperación de toda la inversión que está aportando el inversionista será la que reciba de las cuotas de recuperación, peajes u otros gravámenes que les impongan a los usuarios del servicio público al que esté destinada la obra que se encuentra en construcción.

3.5.3 Del Desarrollo de un Proyecto para la Prestación de Servicios.

Dentro de las reglas que fueron publicadas para el desarrollo de este tipo de proyectos, debemos realizar lo siguiente:

1. Elaboración del análisis Costo y Beneficio a nivel prefactibilidad y proyecto de Contrato de Servicios de Largo Plazo, actualizando con información precisa y confiable derivada de los estudios de mercado y estimaciones de costos del análisis realizado, considerando el trabajo realizado en la elaboración del mismo y el análisis de posibles inversionistas y fuentes de financiamiento.
2. Autorización del proyecto de contrato de Servicios de Largo Plazo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las que las dependencias y entidades deberán presentar la solicitud de autorización del proyecto de contrato ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en dicha solicitud se deberá integrar la propuesta de contrato de servicios de largo plazo y la actualización del análisis costo y beneficio a nivel prefactibilidad, entre otros documentos.

3. Licitación del Contrato de Servicios de Largo Plazo, los procedimientos de contratación deberán apegarse a los establecido en la Ley de Asociaciones Público - Privadas, y además disposiciones legales aplicables, ya que dicho contrato se adjudicará al inversionista proveedor que presente las mejores condiciones económicas para la entidad o dependencia contratante de acuerdo a la metodología de evaluación elaborada para tal efecto y emitida por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4. Seguimiento del Contrato de Servicios de Largo Plazo, una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en dicho contrato, en este proceso se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio; sin embargo, las obligaciones de pago por parte de la entidad o dependencia contratante se generarán hasta que dichos servicios sean provistos a plena satisfacción de la entidad o dependencia contratante.

3.5.4 Medios para la Solución de Controversias en los Proyectos para la Prestación de Servicios.

En primer término, debemos delimitar las situaciones en las que pudieran surgir controversias dentro de los Proyectos para la Prestación de Servicios, en los que, encontraremos varios supuestos:

1. Cuando exista Incumplimiento del Inversionista Proveedor.

Existirá incumplimiento por parte del inversionista proveedor en los supuestos que deben ser establecidos en el contrato, en los que debieran estar previstos: en caso de insolvencia y/o concurso mercantil del inversionista proveedor; cuando no

iniciare la prestación de los servicios por un plazo que exceda de cierto tiempo después de la fecha programada para el inicio de los servicios; por incumplimiento de alguna de las obligaciones del contrato que afecte de manera grave la provisión del servicio; por el abandono de la obra; por dejar de prestar la totalidad o más del 50% de los Servicios, por cambios de administración o subcontrataciones que no hubieran sido aprobadas; por no pagar los adeudos correspondientes; por los criterios que tenga el ente público por la prestación de servicios de manera deficiente o en su caso por no contratar o renovar pólizas o garantías que respalden el proyecto.

2. Cuando exista Incumplimiento de la Dependencia o Entidad que se trate.

Esta surgirá en los supuestos en que por parte del ente público, no realicen los pagos correspondientes debiendo delimitar el número de pagos que ocasionarían un problema, en las que alguna legislación sea adversa a lo establecido en el contrato, en este supuesto, se deberá analizar el caso en concreto para poder disolver el problema; o en el caso en que surja algún incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato que logre afectar de manera grave la provisión de los servicios por parte del Inversionista proveedor.

3. Cuando deba realizarse alguna terminación anticipada.

En los que cuando haya causas de fuerza mayor, o surja algún siniestro por un riesgo que no se pueda asegurar o cuando la Dependencia o Entidad deban realizar una terminación voluntaria, en virtud de que desapareció la necesidad para la que se realizaba el proyecto o alguna otra causa justificada que sea establecida dentro del contrato.

Anteriormente, dentro de la legislación que se estaba utilizando como aplicable para este tipo de proyectos, encontramos las siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento.
4. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
5. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A partir del día 16 de enero de 2012, fue publicada la Ley de Asociaciones Público – Privadas, que regula todas las modalidades que hemos estudiado a lo largo del presente trabajo; con este evento se modifican algunas de las disposiciones antes enlistadas, sin que le sean aplicables a la figura y dejando en duda a los proyectos que se encuentran en construcción y funcionamiento.

Sin embargo, por la naturaleza del contrato del que hablamos, el plazo de su vigencia es muy extenso, tiempo, en el que existen como medios amigables de disolución de controversias, los siguientes:

- Mediante conciliación amigable a través de un Comité de Coordinación integrado por tres representantes de la Secretaría y tres representantes del Inversionista proveedor.
- A través del Comité de Solución de Controversias, integrado por cinco miembros: I. Dos peritos nombrados por el Inversionista Proveedor, II. Dos peritos nombrados por la secretaría, y III. Un perito (quien presidirá el comité) designado de común acuerdo, en las que sus recomendaciones no serán definitivas ni vinculantes.

- Arbitraje en México, en idioma español, aplicando legislación mexicana, conforme al Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional por uno o más árbitros.
- No pueden ser materia de arbitraje las disputas que esté resolviendo el comité de Solución de Controversias.
- Las decisiones del Comité de Solución de Controversias podrán usarse como pruebas en el procedimiento arbitral.

3.6 Crítica a los Proyectos que se han llevado a cabo en México hasta el 2010.

La crítica que se realiza es a los Proyectos realizados hasta agosto de 2012, los cuales, son considerados vanguardistas, ya que logran una estabilidad económica debido a que se realizan con la finalidad de obtener mejoras en la infraestructura del país donde se lleve a cabo, de igual forma existe un compromiso político, ya que el concesionario no necesita renegociar el contrato con cada cambio de gobierno, por ser un fenómeno multianual.

A pesar de que se han realizado bajo diversas modalidades como concesiones, contratos de asociación, joint ventures, asociación en participación, entre otros; debemos tomar en cuenta que los organismos reguladores han adquirido la experiencia necesaria para estructurar los contratos y sustentar financieramente dichos proyectos, mediante garantías, fideicomisos, emisiones de títulos, etcétera; estas experiencias han promovido en los últimos años inversiones que probablemente en otro momento hubieran sido difíciles de realizar para los gobiernos de los países que aplican esta modalidad de contratación, en todo el mundo.

Actualmente, en México, se encuentran en proceso los siguientes proyectos:

En el Sector Salud:

- Hospitales regionales y unidades de especialidades médicas.
 1. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
 2. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria y Unidades de Apoyo.
 3. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo.

En el Sector de Educación Pública:

- Centros de Educación Superior
 1. PPS – Universidad Politécnica de San Luis Potosí.

En Comunicaciones y Transportes:

- Ampliación de tramos carreteros.
 1. PPS – Tapachula – Talismán.
 2. Río Verde – Ciudad Valles.
 3. PPS – Nueva Italia – Apatzingán.
 4. PPS – Nuevo Necaxa – Ávila Camacho.
 5. PPS – Querétaro – Irapuato.
 6. PPS – Irapuato – La Piedad.
 7. Mitla – Entronque Tehuantepec.

Probablemente, si analizamos con detalle cada documento con los que fueron conformados los proyectos que he enlistado, encontraríamos muchas deficiencias al momento de su contratación y por obvias razones en el desarrollo de los mismos, es por ello y en virtud que en el año 2012, entro en vigor la Ley de Asociaciones Público – Privadas, debemos tener bien claro el objetivo de este tipo de contrataciones, las cuales han dado un giro de 180° con esta nueva ley, ya que el formato que se venía utilizando era bajo el esquema que se encuentra previsto tanto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como la Ley de Obra Pública; las cuales, dejan de ser funcionales y por lo tanto los proyectos creados con anterioridad se encuentran en gran desventaja, ya que

tienen vacíos jurídicos en diversos ámbitos dentro de su aplicación que podría ocasionarles problemas tanto a la parte del Contratista como a los servidores públicos que se enfrenten con este tipo de calamidades, que de acuerdo al principio de no retroactividad, no podemos aplicarles la nueva ley, pero, debemos tener bien claro que ambas leyes ya tenían contemplados los proyectos para la prestación de servicios, con largos plazos y amortizaciones ya programadas, por lo que aún y cuando quedan sin efectos para futuras figuras nos pueden ser útiles para los proyectos ya existentes.

De igual forma, debemos recordar que este fenómeno surgió como una cuestión de hecho y no de derecho, en la que muchos de ellos iban caminando al paso que llegaban las ideas de cómo realizar el control de este tipo de proyectos, por ello, y por lo tanto los problemas que se enfrenten probablemente sean derivados de la aplicación de la nueva normatividad. Cabe mencionar que dentro de la nueva ley publicada a principios del 2012, contiene un capítulo de conciliación, sin embargo, no contempla un capítulo de inconformidades y todas aquellas infracciones que surjan en el procedimiento de contratación tendrán que estar sujetas al arbitrio de la Convocante o tendremos que utilizar directamente el Procedimiento Administrativo también llamado Juicio de Nulidad para poder regularizar todas aquellas transgresiones que llegarán a surgir; estas y demás cuestiones las analizaré en el siguiente capítulo del presente trabajo.

CAPÍTULO CUARTO

Propuesta de Reforma al Artículo 134 Constitucional.

4.1 De los Recursos Económicos provenientes del Sector Privado.

Como ya fue explicado en capítulos anteriores, los recursos provenientes del sector privado son destinados para satisfacer una necesidad individual y las formas de que se conviertan en públicos es sólo mediante un decreto de incorporación al dominio público, transmitiendo así el dominio, ya sea a título oneroso o gratuito a favor de instituciones públicas, al realizar alguna permuta con los gobiernos, alguna donación a favor del Estado, por arrendamiento, por donación o por comodato a favor de los diversos entes públicos, entre otros actos jurídicos que serán útiles para la transmisión de la propiedad de todos los recursos, bienes o derechos que provengan del sector privado.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, es decir, para los Proyectos para la Prestación de Servicios, dentro de la nueva Ley de Asociaciones Público – Privadas específicamente en su Artículo 67, contempla la posibilidad de adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para la ejecución de un proyecto a través de la vía convencional o mediante expropiación, previa declaración de utilidad pública; situación que no dista mucho de los procedimientos ya existentes, sin embargo, explica dentro del capítulo aplicable el proceso que debe seguir el bien para la incorporación al sector público, para el caso de la realización de este tipo de proyectos.

Existe una amplia gama de posibilidades con las cuales el sector privado puede aportar los recursos que estén destinados para satisfacer algún fin público, es por ello que mediante las diversas figuras estudiadas en capítulos anteriores y con la finalidad de ser garante de los principios constitucionales primeramente deben ser

incorporados los recursos privados al presupuesto público, contemplando el objetivo para el cual estarán destinados.

4.1.1 Naturaleza de los Recursos Privados.

Como bien se explicó los recursos económicos privados son destinados para satisfacer una necesidad individual; sin embargo, existen aquellos que su destino es satisfacer las necesidades de la sociedad en general, los cuales requieren de varios procedimientos para considerarse como un acto legislativo y a su vez administrativo, es decir, para considerarlos como públicos, requiriendo su debida autorización mediante un procedimiento establecido, dando a diversos entes públicos la facultad para ejercer los recursos económicos con los que cuenta el Estado, cualquiera que sea de origen.

Es hasta entonces cuando la naturaleza de los recursos económicos que son utilizados para fines públicos comienza a ser confusa, teniendo los recursos de entes privados en proyectos públicos o recursos públicos que se encuentren invertidos en proyectos que pueden ser considerados como privados; toda ésta situación será esclarecida en los siguientes puntos, sin embargo, debemos recordar que la naturaleza de dichos bienes será aquella del origen del cual provenga.

4.2 Propuesta de Incorporación a la Constitución.

En el trabajo que he desarrollado a lo largo de los capítulos, se ha mostrado como la administración pública requiere un cierto procedimiento para llevar a cabo contrataciones o proyectos de inversión necesarios para el desarrollo del país, que en el caso que nos ocupa he enfocado el estudio a los Proyectos para la Prestación de Servicios, los cuales, actualmente son regulados por la Ley de Asociaciones Público – Privadas, pero, todos estos tipos de proyectos aún se encuentran en pañales, ya que han llegado a México en las últimas décadas.

En virtud de lo anterior, aún existen vacíos jurídicos en nuestra legislación que pueden ser subsanadas poco a poco para que las contrataciones e inversiones que se lleven a cabo cumplan con todos los requerimientos que se deben observar.

Es de vital importancia señalar que aunque ya se encuentran contemplados los diversos tipos de Asociaciones Público – Privadas, considero que la parte de los recursos económicos y su fiscalización; dentro de este tipo de proyectos debe ser lo más regulado en la legislación aplicable, ya que de este tipo de procedimientos es en donde surgen los mayores actos de corrupción dentro de los procedimientos de contratación que se celebran en la administración pública; además dentro de este tipo de proyectos hablamos de un presupuesto multianual que rebasa los millones de pesos; presupuesto que debe ser cuidadosamente invertido para el desarrollo del país.

Luego entonces, como ya fue estudiado, el artículo 134 de nuestra carta magna, contempla como procedimiento idóneo de contratación a la Licitación Pública, para los recursos económicos, dejando abiertas las posibilidades de jugar con estas palabras; por tanto, debemos recordar que para este tipo de proyectos existen aportaciones no solo por parte del Estado, sino que también el desarrollador y de otros intermediarios, como los inversionistas u otras figuras que pudiesen surgir; en algunos casos al principio serán los inversionistas o los desarrolladores, quienes hagan las mayores aportaciones para comenzar el proyecto, surgiendo entonces la incógnita de que si los recursos privados que son de los desarrolladores o inversionistas deben ser licitados o sometidos a los procedimientos que se encuentran previamente establecidos, todo ello en virtud de que el artículo 134 de nuestra constitución solamente considera a la licitación como medio de contratación para los recursos públicos, pudiendo quedar entonces como una excepción más para este tipo de contrataciones, ya que no pueden ser considerados como recursos públicos los provenientes del sector

privado, siendo necesario un procedimiento previo para poderlos considerar como públicos.

Surge con esta incógnita mi propuesta de incorporar a la Constitución, en la que propongo omitir la palabra “públicos”, debiendo tener en cuenta que todos los recursos económicos destinados a un fin público deben ser licitados, contemplando únicamente las excepciones de invitación a cuando menos tres personas y las adjudicaciones directas, mismas que deben ser comprobadas en los Comités de Adquisiciones de las diversas entidades que se encuentren llevando a cabo estos procedimientos con todos los requerimientos que les fuesen solicitadas; aunque por la magnitud de los Proyectos para la Prestación de Servicios, deberían poner los entes públicos, por medio de sus comités de adquisiciones más candados a las excepciones para este tipo de inversiones.

4.2.1 Supuesto en el que los Recursos Privados deban ser considerados Públicos.

Hemos estudiado en párrafos anteriores, que para los Proyectos para la Prestación de Servicios se utilizan recursos de entes privados en proyectos públicos o recursos públicos que se encuentren invertidos en proyectos que pueden ser considerados como privados; toda esta maraña se debe esclarecer dependiendo del proyecto que se esté desarrollando poniendo claramente el origen de los recursos, la cantidad aportada por cada una de las partes, los momentos de recuperación de los recursos aportados, entre otras miles de posibilidades que pueden surgir en los casos en particular de este tipo de proyectos.

En los Proyectos para la Prestación de Servicios, siempre existen diversos supuestos que se pueden presentar, que para cada situación deben ser detectados desde el origen de la aportación de los recursos y siempre debemos definir claramente que el derecho, bien o producto que originará el proyecto que

se esté elaborando, mismo que por ser para un fin público deben ser considerados en todo momento los recursos que serán aportados, aún y cuando sean del desarrollador o de los inversionistas del proyecto, deben ser contemplados como recursos de naturaleza pública, por ser necesarios para el desarrollo del mismo.

Todo ello deberá encontrarse previsto desde las Bases a la Licitación hasta la firma del contrato del proyecto, establecer además como solucionarán las controversias que se llegaren a presentar en el transcurso de la vida del proyecto.

Sirve como corolario, la inauguración del pasado 21 de agosto de 2012, correspondiente a la Autopista Urbana Sur o Segundo Piso de Periférico Sur, en el Distrito Federal, que va de San Jerónimo a Viaducto Tlalpan; en el cual el Jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Luis Ebrard Casaubón dijo que es una vía de cobro porque tuvo inversión privada, aunque esos recursos privados generarán un bien público. Cabe hacer la acotación, que el costo de la obra es por aproximadamente 7 mil millones de pesos; que aunque hayan sido aportados por inversión privada, se corrobora y a su vez robustece mi propuesta de adición al artículo 134 constitucional, que tiene por objeto dejar bien claro el origen y la naturaleza de los recursos que se usan dentro de las obras de esta magnitud; ya que no solo causa disgusto en muchos capitalinos por el alto costo de esta vía pública, sino que además puede causar un perjuicio al Estado, toda vez que está infringiendo la libertad de tránsito al transgredir los artículos 11 y 117 constitucionales, a lo que le pudiera contravenir diversas quejas o amparos al respecto.

4.2.1.1 Proyectos para la Prestación de Servicios.

Dentro de Proyectos para la Prestación de Servicios, como ya se dijo, se debe dejar explícito desde las Bases de la Licitación hasta el Contrato, el origen de los recursos, las modalidades de los pagos y la recuperación de la inversión del proyecto, ya que hablar de dinero en muchos casos es hablar de diferencias y/o problemas, luego entonces, al ser los Proyectos para la Prestación de Servicios,

un tipo de contrato diferente a los que se han establecido en anteriores ocasiones y recordando que por ser contratos multianuales, deben estar aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo, por ser un proyecto de inversión; además dentro de la Dependencia o Entidad a la cual se le esté afectando el presupuesto. Todo ello, debido a que los cargos públicos no son vitalicios, y los servidores públicos cambiaran durante toda la vida del proyecto, por lo tanto todo lo pactado debe estar plasmado en los documentos que formen parte del Proyecto con la finalidad de garantizar al mismo una vida estable y segura para su creación, puesta en marcha y funcionamiento.

Aunque los Proyectos para la Prestación de Servicios, en ocasiones son visualizadas como restricciones presupuestales, debemos recordar que también son un medio para la mejora de la calidad y del nivel de servicios públicos prestados, de ahí la importancia de estos proyectos en los Gobiernos actuales; debiendo asegurar esta mejora, blindando siempre el ejercicio del presupuesto que se está erogando para que logre su cometido, recordando que el Estado en muchas ocasiones no cuenta con los recursos suficientes para llevar a cabo proyectos de inversión previstos dentro de la figura de los Proyectos para la Prestación de Servicios.

4.2.2 Facultades de los Organismos, Dependencias o Entidades para administrar dichos Recursos Público – Privados.

Debemos recordar que las Dependencias o Entidades, dentro de sus funciones deben procurar satisfacer todas aquellas necesidades, ya sean individuales o colectivas en diversos aspectos; debiendo tomar en cuenta aquellas que les sean útiles para llevar a cabo los objetivos y metas para los cuales fueron destinadas, sin embargo, cuando se habla de la administración de recursos, se deben tomar en cuenta los procedimientos ya establecidos para su ejercicio.

Si bien es cierto con los Proyectos para la Prestación de Servicios se habla de recursos público – privados, teniendo una confusión en dónde terminan unos y comienzan los otros, deben realizar los anteproyectos para presentarlos y que se destinen los recursos, siempre con base a sus programas que señalen los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución, además deben fundar los costos para llevar a cabo cada uno de ellos, definiendo los alcances ya sea a corto, mediano o largo plazo, para que se pueda precisar un monto preliminar de recursos disponibles para el gasto; obviamente puntualizar claramente en los casos en que exista algún anticipo o cuando deriven completamente de los desarrolladores o inversionistas, además se debe puntualizar si se le pagará al desarrollador o si ellos recuperarán la inversión por medio de las aportaciones que realicen los usuarios del servicio una vez puesto en marcha.

Una vez aprobados estos anteproyectos, sólo les faltará ponerlos en marcha y llevar a cabo la licitación correspondiente, realizando el procedimiento con todos los requisitos que prevé la Ley de Asociaciones Público – Privadas, que aunque aún se encuentra en un periodo que le pudiéramos llamar “de prueba”, es esta la que nos dará la pauta para poder adjudicar los proyectos planteados al mejor licitante y en cumplimiento al artículo 134 constitucional, es decir, con las mejores condiciones para el Estado; siempre recordando que serán estas Dependencias o Entidades, los encargados de planear, vigilar y coordinar, así como evaluar los problemas de inversión pública u otros que surjan de los planes de trabajo para llevar a cabo los proyectos de inversión.

4.3 Cumplimiento Constitucional de la Presupuestación y el Ejercicio de los Recursos Públicos – Privados.

Como lo hablábamos en el punto anterior, ejercer el presupuesto constituye un programa de trabajo durante un lapso determinado, expresando todos los

aspectos importantes que involucra ponerlo en marcha, su costo, los fines para los que fueron creadas las entidades que ejercen su presupuesto, las actividades que se desarrollarán, así como los medios para llevarlas a cabo.

Si bien es cierto, se habla siempre de planeación mediante un procedimiento determinado dentro de la normatividad aplicable, para llevar a cabo estos objetivos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé las facultades para que se lleve a cabo el cumplimiento de la Presupuestación, entre los cuales, como ya fue explicado en capítulos anteriores, está la propiamente legislativa de llevar a cabo el presupuesto de cada año, y la de control, en la que se verifica en que se llevará a cabo el gasto de los recursos que se asignen, entre otros.

El ejercicio de este presupuesto se encuentra previsto para los recursos públicos, sin embargo, cuando hablamos de recursos público – privados, debemos contemplar a los recursos privados dentro del presupuesto público; aquí es cuando llegamos a otra disyuntiva, ya que si bien es cierto, como ya se explicó, los recursos privados destinados para un fin público deben ser contemplados como públicos; dentro del presupuesto de la entidad que se encuentre tratando de licitar el proyecto, deberá prever de igual forma la inversión que realizará el desarrollador o los inversionistas del proyecto; es decir, desde la planeación se debe tener la capacidad para saber en que punto entra un recurso privado para convertirse en público y el momento en que el desarrollador recuperará su inversión; como ya se ha mencionado, todo aquello que se pretenda llevar a cabo dentro del proyecto deberá estar previsto con anterioridad, con la finalidad de evitar mayores tribulaciones al desarrollarse el proyecto.

4.4 Procedimiento que deben seguir los Recursos Públicos – Privados para su Aprobación en el Congreso de la Unión y Publicación en el Diario Oficial de la Federación, como parte del Presupuesto Federal.

Como bien ya se explicó en capítulos anteriores, existe un procedimiento del control presupuestario, que requiere una metodología, en el que se realizarán los anteproyectos, para pasarlos al Congreso, después al Ejecutivo para su aprobación y así sucesivamente, pero como siempre ha sido resultado de un proceso de negociación, en el cual se busca la aprobación del mismo y en el que ni los mismos miembros del Congreso se ponen de acuerdo en cuales aprobarán y cuáles no.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos recibido del Ejecutivo; se prevé que si al aprobar el presupuesto decide modificarlo, toda proposición de aumento o creación de partidas que haga, debe ser acompañada de la correspondiente iniciativa de ingresos, por lo que es con la iniciativa de ingresos con la que le podemos dar entrada a los recursos público – privados, el cual debe tener márgenes de maniobra para modificar su gasto, aumentarlo o disminuirlo, para prever cualquier irregularidad que se presente en el desarrollo del proyecto.

Luego entonces, no será cosa de otro mundo utilizar este tipo de recursos públicos – privados, ya que en la Ley se ha establecido diversas metodologías que nos son herramienta útil para las nuevas figuras que surgen, como lo es el caso de las Asociaciones Público – Privadas.

Lo último será que una vez aprobado el presupuesto contemplando la iniciativa de ingresos y demás procedimientos, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, emitir el oficio correspondiente con el que le otorguen la partida

presupuestal a la entidad Convocante, para entonces dar entrada a la Licitación para su publicación y posteriormente su contratación.

4.5 Finalidad de llevar a Nivel Constitucional los Recursos Públicos – Privados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley fundamental de un Estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los gobernantes, es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra del Congreso Constituyente, por lo cual elevar a nivel constitucional los recursos públicos – privados, garantiza al Estado que los presupuestos destinados con cualquier finalidad pero que tengan un origen diferente a los ya establecidos, que serán cubiertos mediante la reforma propuesta.

Cabe señalar que como ya se comentó, las Asociaciones Público – Privadas son una figura de nueva creación, por ello, las variantes que pueden surgir a partir de la entrada en vigor de su nueva Ley, pueden ser infinitas y de acuerdo a las necesidades que emerjan de los entes públicos que las propongan, por lo tanto debemos cubrir dentro de la reforma propuesta la gama de posibilidades que establezcan las leyes, reglamentos u otra normatividad interna, ya que como se mencionó en el párrafo anterior, no hay normatividad alguna que esté por encima de nuestra Constitución.

4.6 Texto que debe ser Adicionado al Artículo 134 Constitucional.

El texto constitucional actualmente es el siguiente:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá

nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”⁴³

Sin embargo, a lo largo del presente trabajo hemos trazado una línea enfocada a blindar los recursos con los que cuenta el Estado mexicano, ya que el objetivo es lograr las mejores condiciones disponibles para satisfacer las necesidades de la sociedad, además debemos puntualizar claramente los órganos fiscalizadores que se encarguen de auditar los recursos que se estén asignando; luego entonces y en cumplimiento a todo lo aportado a lo largo de estos cuatro capítulos, me es menester proponer la modificación o adición al texto del artículo 134 constitucional, para quedar como el siguiente texto:

“Artículo 134. Los recursos económicos, cualquiera que sea su origen, la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, dispondrán de ellos para administrarlos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez con la finalidad de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán analizados por las instancias técnicas, quienes evaluarán de manera objetiva, sistemática y multidisciplinaria, el desempeño de las actividades gubernamentales, dichas instancias técnicas serán asignadas por los Congresos de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, respectivamente, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado

⁴³ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos, ya sean de origen federal o privado, por parte de los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus Delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos económicos, destinados a algún fin público, bajo su responsabilidad y sin influir en la equidad de la competencia, ya sea para algún tipo de contratación, proyectos de inversión, o del presupuesto asignado a partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

CONCLUSIONES

PRIMERA. Actualmente, el Gobierno Mexicano no cuenta con la suficiencia presupuestal tan amplia como para sufragar la totalidad de los recursos que ejerce a través de las diversas Dependencias y Entidades, por lo que se hace llegar de dichos recursos de donde sea posible. A consecuencia de que la Administración Pública requiere de diversos medios para la obtención de recursos, tenemos de igual forma una amplia gama también para ejercerlos, aún y cuando el medio de contratación por excelencia sea la Licitación Pública, con ello se abren las posibilidades de contratación para diversos proveedores.

SEGUNDA. Los Proyectos para la Prestación de Servicios son una figura de nueva creación que cuenta con una forma de inversión generalmente a mediano y largo plazo, creada básicamente para desarrollar infraestructura productiva, dar mantenimiento a la infraestructura ya existente o la prestación de servicios públicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública; lo que significa que aún puede tomar muchas directrices para arar su camino y tal vez ser la forma de contratación idónea para la mayoría de los casos en el gobierno mexicano.

TERCERA. En virtud que nuestra Constitución, se encuentra por encima de toda la demás legislación, debemos asegurar en ella que se obtendrán las mejores condiciones para la contratación de bienes o servicios, es por ello, que se propone la adición al artículo 134 constitucional, siendo procedente implementar dentro del abanico de posibilidades que se han venido desarrollando, con cualquiera que sea el medio de contratación y el origen del recurso del que provenga, cubiertas a través de la adición propuesta, otorgando beneficios para la Administración Pública; contar con los elementos que se han venido presentado con la creación de esta nueva figura y muchas otras que en su mayoría significan la apertura a inversión privada para el desarrollo de los objetivos del Estado, convirtiéndose así

en recursos destinados a un fin público, que deben ser considerados como públicos en el momento en que el inversionista o desarrollador del proyecto se obliga a realizar y/o dar mantenimiento a la obra o en su caso prestar el servicio, para los cuales se esté contratando.

CUARTA. Con el análisis realizado se ha demostrado que los recursos económicos con los que cuenta la Administración Pública son administrados en ocasiones de una manera errónea, toda vez que generalmente los Órganos Internos de Control sancionan a los servidores públicos por no adjudicar los contratos en los procedimientos de contratación al precio más bajo, sin ser esta la condición clave para el éxito de la contratación, en virtud de que previamente debieron haber realizado la planeación, programación y presupuestación de su gasto, además del estudio de mercado, los cuales serán elementos necesarios para poder adjudicar al licitante que ofrezca las mejores condiciones del mercado en cuanto a calidad, precio y que beneficie a la dependencia o entidad no sólo en el momento de la contratación, sino, en toda la vida del contrato; luego entonces, las áreas contratantes deben contar con los elementos que sean idóneos para afrontar cualquier tipo de observación que les realicen tanto Auditoría Superior de la Federación o los Órganos Internos de Control, según sea el caso; todo ello sólo puede ser posible si realizan un procedimiento de contratación apegado a la normatividad que le sea aplicable, ya que con esto no dará lugar a ninguna irregularidad que pudiera producir una responsabilidad a los servidores públicos involucrados.

QUINTO. Lo que hace a los subejercicios y sobreejercicios, mismos que son contemplados por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero de los cuales únicamente existe una sanción expresa para los subejercicios; cabe mencionar que éstos son situaciones que se han venido presentado en los últimos años, aunque realmente no se han analizado dimensionando los efectos negativos que traen consigo; explico, sabemos que toda la Administración Pública para ejercer el presupuesto con el que cuenta, se maneja por medio de programas

y objetivos que deben ser cumplidos al 100% sin excepción alguna, sin embargo, las instancias compradoras no planifican correctamente su presupuesto, ya sea porque les asignaron un mayor recurso al previsto en su Plan Anual de Trabajo o porque su estudio de mercado arrojó un mayor precio a los ofertados ya en el procedimiento de contratación, estos y muchos otros más son factores que se presentan día a día en las dependencias y entidades, situación que puede generar un daño o perjuicio, toda vez que no ejercen lo que debieran o sobrepasan el presupuesto asignado. Lo malo de dicha situación es que únicamente los subejercicios contemplan como tal una sanción, lo que no es el caso para los sobreejercicios, dejando al Órgano Interno de Control imposibilitado para atribuir una responsabilidad en caso de ser procedente, o peor, aún y cuando existe una conducta irregular evidente el Órgano Interno de Control se niega a iniciar el procedimiento de responsabilidad por no contar con los elementos necesarios para sancionar a los presuntos responsables, siendo esto un caso más de todas las corruptelas que sufre nuestro país lamentablemente.

SEXTO. Como bien fue analizado el caso que presente en mi cuarto capítulo al hablar de la Autopista Urbana Sur o Segundo Piso de Periférico Sur, en el Distrito Federal, en el cual el Jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Luis Ebrard Casaubón argumentó que dicha construcción es una vía de cobro porque tuvo inversión privada, con lo que robustece mi propuesta de adición al artículo 134 constitucional, toda vez que no se esclarece el origen y la naturaleza de los recursos que se usan dentro de las obras de esta magnitud; causando disgusto en muchos capitalinos por el alto costo de esta vía pública, no obstante ello, me permito tomar como parte relevante de mi investigación ya que por ser un tema vanguardista aún nos encontramos en los primeros pasos que da ésta obra, la cual desde mi punto de vista está infringiendo la libertad de tránsito al transgredir los artículos 11 y 117 constitucionales, lo que le pudiera generar diversas quejas y en su caso serían procedentes los amparos en contra de esta flagrante violación a la libertad de tránsito de los capitalinos que se vieran afectados. Otros procedimientos que de igual forma considero procedentes serían aquellos

involucrados en el hecho de que por ser un puente está construido para un tramo en específico y que contempla un alto costo adicional por medio de una cuota establecida por la empresa que la esté administrando, lo cual no sólo está violando la libertad de tránsito, sino que además a criterio de un Juez podría considerarse como una obra que no genera un bienestar público, sino que sólo beneficia a un pequeño grupo de capitalinos que transitan por la zona en cuestión y más aún que pocos pueden pagar la cuota que tiene un monto nada accesible para la clase media o media baja que habita al interior del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

1. Atchabahian, Adolfo; Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en Hacienda Pública, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1996.
2. Ayala Espino, José; Economía del Sector Público Mexicano, Grupo Editorial Esfinge, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.
3. Carbonell, Miguel; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Editorial Porrúa, México, 2007.
4. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; Planeación, Programación y Presupuestación, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
5. De la Garza, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano, Decima séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
6. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa Noriega Editores, México, 2002.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Sistema de Responsabilidades de Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2001.
8. Estrada Lara; Finanzas Públicas y Política Fiscal, Editorial PAC, México, 2002.
9. Faya Viesca, Jacinto; Administración Pública Federal, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
10. Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, Vigésimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
11. Gil Valdivia, Gerardo; Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, Editorial Porrúa – UNAM. México, 1989.

12. González García, Eusebio; Introducción al Derecho Presupuestario, Editorial de derecho Financiero, Madrid, 1973.
13. Guerrero, Juan Pablo; Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa (CIDE), México, 2004.
14. Guerrero Orozco, Omar; Introducción a la Administración Pública, Colección textos universitarios en ciencias sociales, Editorial Harla, México 1985.
15. Juárez Mejía, Godolfino Humberto; Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública. Editorial Porrúa, México, 2008.
16. Juárez Mejía, Godolfino Humberto; La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México, 2002.
17. López-Elías, José Pedro; Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, IJ - UNAM, México, 1999.
18. Lucero Espinosa, Manuel; La Licitación Pública, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2009.
19. Martínez Bullé Goyri, Víctor M.; La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y el Medio Ambiente, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
20. Meade Hervert, Christian; Licitación Pública y Medios de Defensa, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
21. Nava Negrete, Alfonso; Derecho Administrativo, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
22. Ortiz Reyes, Gabriel; El control y la disciplina en la Administración Pública Federal, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

23. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit; Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
24. Pichardo Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública de México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
25. Ruiz Esparza, Alberto Gándara; Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2007.

OTRAS FUENTES

1. Allard, Gayle y Trabant, Amanda; La tercera vía: en la frontera entre público y privado (Public- Private Partnerships).
2. Borja Colón de Carvajal, Fibla; El Contrato de Colaboración entre el sector público y el sector privado en el ordenamiento jurídico español, Orígenes, características y naturaleza de su experiencia exitosa, Octubre, 2009.
3. Calafell, Jorge E.; Teoría General de la Concesión, Jurídica, Anuario, Páginas 215 a la 228.
4. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, PIDIREGAS. Un Estudio General. CEFP/072/2007, México, 2007.
5. Casado Cañeque, Fernando; Alianzas público – privadas para el desarrollo, Fundación Carolina, Madrid, 2007.
6. Corporación Andina de Fomento, Financiamiento Privado de Infraestructuras, Estudio de alternativas y experiencias en materia de proyectos de Participación Público – Privada para América del Sur. Sector Transporte.

7. Devlin, Robert y Moguillansky, Graciela; Alianzas Público – Privadas para una Nueva visión Estratégica del Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2009.
8. Fuertes Fernández, Adolfo; Fundamentos de la Colaboración Público – Privada para dotación de Infraestructuras y Servicios, Australia, 2007.
9. Hall, David; Crisis y Servicios Públicos, ¿Una crisis para las asociaciones público-privadas (public-private partnerships (PPS))?, nota 2, Enero de 2009.
10. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), México, 2009.
11. López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena; El Ciclo del Uso de los Recursos Públicos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas).
12. López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio; La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas).
13. Martínez Bullé Goyri, Víctor M.; La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y el Medio Ambiente, Páginas 225 a la 238.
14. Rebollo Fuente, Andrés; Capítulo 1. Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público – Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco

general, Programa para el Impuesto de Asociaciones Público – Privadas en Estados Mexicanos (PIAPEM), Madrid 2009.

15. Secretaría de Salud, Avances y Desafíos a futuro para las Asociaciones Público Privadas en Salud, Programa para el Impulso de Asociaciones Públicos- Privadas en Estados Mexicanos.

16. Vassallo Magro, José Manuel y Izquierdo de Bartolomé, Rafael; Infraestructura Pública y Participación Privada: conceptos y Experiencias en América y España, Panamá, 2010.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Quinta edición. Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas) y Procuraduría General de la República, México, 1994.
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
4. Ley de Asociaciones Público – Privadas.
5. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y su Reglamento.
6. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
7. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.